

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

ФАКУЛЬТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
КАФЕДРА ПОЛИТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

На правах рукописи

Позднякова Анна Эдуардовна

**ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И МЕТОДЫ
ОЦЕНИВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОЕКТОВ: ПРАКТИКИ И
ПРОБЛЕМЫ**

Специальность 23.00.02 –
Политические институты, процессы и технологии

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Научный руководитель:
доктор политических наук,
профессор Соловьев А.И.

Москва – 2017

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы оценивания эффективности государственной политики и государственных проектов.....	16
§ 1. Государственная политика: сущность и теоретические образы.....	16
§ 2. Внедрение инструментов оценивания в процесс разработки и реализации государственной политики в России: ретроспективный анализ	45
Глава 2. Государственная политика и государственные проекты как объекты применения политико-административных инструментов оценивания.....	69
§ 1. Критерии оценки эффективности: специфика применения политико-административных инструментов оценивания к государственной политике	69
§ 2. Проблемы и практики политико-административного оценивания государственной политики и государственных проектов в современной России	97
Заключение	126
Список используемой литературы	130

Введение

Актуальность исследования

Государственная политика во всем разнообразии правительственных программ, проектов и целей является основным средством решения таких крупных общественных проблем, как повышение качества жизни населения, преодоление экономических кризисов, повышение конкурентоспособности национальных экономик, повышения их открытости для инвестиций и др. Вместе с тем, предпринимаемые властями усилия, различаясь по своему географическому охвату, объемам и источникам финансирования, а также временными и иными параметрами, обладают различным уровнем эффективности. Такое положение предполагает постоянное стремление государств к использованию различных управленческих инструментов, способных повысить результативность политического проектирования и эффективность достижения целей.

Одним из мощных средств предотвращения неэффективного использования средств и ресурсов, находящихся в распоряжении государства, являются механизмы и методы оценивания эффективности государственной политики (программ, проектов), которые получают все большее распространение в развитых демократических странах (а также в странах с переходной экономикой).

Как управленческий инструмент оценивание эффективности государственных политик и проектов имеет не только экономические или административные, но и политические основания, отражающие баланс сил и властные диспозиции участвующих в целедостижении правительственных и гражданских акторов. Более того, сами участники государственных проектов могут использовать результаты оценивания для символического давления

друг на друга, а также на институты и структуры власти, добиваясь, таким образом, нужных им целей. Другими словами, оценивание эффективности государственных политик и проектов (включающее в себя применение определенных методик, инструментов и методов аналитической обработки информации, вынесения суждений, способствующих трансформации целей и осознанию итогов целеполагания, обобщению результатов деятельности структур и институтов и т.д.) может рассматриваться как особый политико-административный процесс, оказывающий существенное влияние на конфигурацию политического пространства, способы организации и применения власти.

В то же время надо констатировать, что в Российской Федерации на современном этапе развития ее политико-управленческой системы оценивание эффективности государственных проектов и политик все еще находится на начальном этапе. Так что, хотя в стране существует немало внутренних нерешенных проблем, политический потенциал оценивания слабо используется для снижения уровня бедности населения, преодоления издержек институциональной коррупции в органах власти, искоренения дисбаланса в развитии регионов и урегулирования иных социально-экономических диспропорций. В то же время зарубежная практика показывает, что использование инструментов оценивания эффективности государственных политик и проектов является надежным и перспективным инструментом решения такого рода проблем.

Причинами сложившегося положения, свидетельствующими о структурных изъянах системы государственного управления, являются не только отсутствие необходимого количества профессионально подготовленных кадров, способных проводить оценивание, но и слабое развитие институциональной базы применения этого инструмента, доминирование формально-юридических подходов к этому вопросу. Неудивительно, что в связи с отсутствием полномасштабного применения этого управленческого инструмента государству не удастся добиться

устойчивого роста эффективности своей политики на различных социальных аренах, по достоинству оценить качество управленческих кадров, осознать подлинную результативность деятельности институтов, наметить реальную стратегию по перспективному развитию общества. Такое положение побуждает исследование возможностей применения методов оценивания государственной политики в современном российском обществе.

Степень научной разработанности проблемы.

Первостепенное значение для исследования имеют труды, авторы которых обращались к проблеме определения государственной политики (во всем ее внутреннем разнообразии), поиску ее сущностных черт и параметров. К данной группе относятся Х. Лассуэл¹, Т. Бирклэнд², М. Шмидт³, Ч. Линдблом⁴, П. Нопфелл⁵, Х. Китчелт, С. Уилкинсон⁶, Дж. Андерсон⁷ и другие. Различные типологизации государственных политик и проектов, иллюстрирующие возможности и ограничения применения инструментов оценивания, были разработаны Т. Лоуи⁸, Дж. Уилкинсоном⁹, Дж. Худом¹⁰ и другими учеными.

Российские исследователи также активно обращаются к теме интерпретации государственных политик, программ и проектов. Данной

¹ Laswell H.D. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park: University of Maryland Press. 1956.

² Birkland T.A. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy. Armonke, New York: M.E. Sharpe. 2010.

³ Schmidt M.G. Policy-Analyse // Grundzuge der Politikwissenschaft. Munchen: Oldenbourg, 1995.

⁴ Lindblom C.E. The Science of Muddling Through // Public Administration Review. №19 (2), 1959

⁵ Knopf P., Larrue C., Varone F., Hill M. Public Policy Analysis. Bristol: The Polity Press, 2007.

⁶ Kitschelt H., Wilkinson S.I. Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.

⁷ Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 2010.

⁸ Lowi T. Four Systems of Policy, Politics and Choice. Public Administration Review, Vol. 32, No. 4. Jul. - Aug., 1972.

⁹ Wilson J.Q. Political Organizations. Princeton: Princeton University Press, 1995.

¹⁰ Hood C. The Tools of Government. Chatham: Chatham House, 1986.

теме посвящены работы В.В. Лобанова¹, В.В. Ременникова², Л.В. Сморгунова³, А.И. Соловьева⁴ и др. Кроме того, множество российских научных исследований посвящено политическому проектированию и другим формами гипотетического предвидения объекта госрегулирования (в форме моделирования, прогнозирования, программирования, построения сценариев). К указанной проблематике обращались Ахременко А.С.⁵, Попова О.В.,⁶ Г.В. Пушкарева⁷, Д.А. Ежов⁸, Н.Д. Кондратьев⁹, И.Я. Левяш¹⁰, Н.А. Борисов,¹¹ С.Г. Туронок¹² и другие.

Множество российских авторов обращаются к изучению особенностей процесса выработки и реализации государственной политики в России и анализу становления института оценивания эффективности в российской управленческой практике. К данной группе исследователей можно отнести Л.Г. Купряшина¹³, А.В. Оболонского, А.Г. Барабашева¹, Т.В. Зайцеву², Е.Н.

¹ Лобанов В.В. Основы государственной политики. М.: 2009.

² Ременников В.В. Управленческие решения. М.: МИЭМП, 2010.

³ Сморгунов Л.В. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006.

⁴ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2015.; Соловьев А.И. Государство и управление // Государственная политика и управление / Под ред. Соловьева А.И., М.: Аспект Пресс, 2017.

⁵ Ахременко А.С. Политический анализ и политическое прогнозирование. М.: ГАРДАРИКИ, 2006.

⁶ Попова О.В. Политический анализ и прогнозирование. М.: Аспект Пресс, 2011.

⁷ Пушкарева Г.В. Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы // Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы к X Международной научной конференции. Ч.1 - М.: ЛЕНАНД, 2013.

⁸ Ежов Д.А. Политическое проектирование: концептуальный взгляд // Труд и социальные отношения. 2010 №4.

⁹ Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики. М. 1989.

¹⁰ Левяш Л.Я. Политическое прогнозирование и проектирование: смысл и соотношение понятий, российский контекст // Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы к X Международной научной конференции. Ч.1 - М.: ЛЕНАНД, 2013.

¹¹ Политическое проектирование: глобальное, национальное, региональное измерения / Под ред. М.Н. Грачева и Н.А.Борисова, М.: Мир философии, 2016.

¹² Туронок С.Г. Политический анализ и прогнозирование. М.: Юрайт, 2016.

¹³ Купряшин Л.Г. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2011.

Гаталова³, М.Ю. Урнова и В.П. Касамара⁴, О.Н. Смолина⁵, А.И.Соловьева,
⁶О.В. Михайлову⁷, Б.А. Исаева и Н.А. Баранова⁸ и других.

Особое внимание вопросам оценивания эффективности государственных политик и проектов уделено в зарубежной научной литературе. На протяжении уже более пятидесяти лет зарубежные исследователи изучают различные формы и типы механизмов и методов оценивания, их применимость в рамках различных политических контекстов. К таким авторам можно отнести Ф.Х. Кауфмана⁹, С. Дональдсона и М. Липси¹⁰, Р. Бэна¹¹, М. Скривена¹², М. Хоулетта¹³, С. Радаэлли¹⁴, Дж. Макдэвида¹⁵, С. Поллита¹⁶, Т. Кука¹⁷, Дж. Адолино, С. Блейка¹ и других.

¹ Оболонский А.В., Барабашев А.Г. Государственная служба: комплексный подход. М.: Дело, 2009.

² Барабашев А.Г., Зайцева Т.В. и др. Реформа государственной службы Российской Федерации. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006.

³ Гаталов Е.Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России / Власть № 3, 2009.

⁴ Урнов М.Ю., Касамара В.П. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М.: Экспертиза Фонд аналитических программ, 2005.

⁵ Смолин О.Н. Политический процесс в современной России. М.: 2006.

⁶ Соловьев А.И. Принятие государственных решений: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис, 2016, № 2.

⁷ Михайлова О.В. Современная российская политика: тенденции и проблемы развития // Власть, № 4, 2014.

⁸ Исаев Б.А., Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России. СПб.: ПИТЕР, 2009.

⁹ Kaufmann F.-X. The Relationship between Guidance, Control and Evaluation // The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning / Ed. by Kaufman F.-X. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991.

¹⁰ Donaldson S.I., Lipsey M.W. Roles of theory in contemporary evaluation practice: Developing practical knowledge. in the Handbook of Evaluation: Policies, Programs, and Practicies. London: Sage, 2006.

¹¹ Behn R. D. Measure Outputs // Public Management Report, No. 10 (1), 2004.

¹² Scriven, M. The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), Perspectives of curriculum evaluation, 39-83. Chicago, IL: Rand McNally, 1967.

¹³ Howlett M., Ramesh M., Perl A. Studing Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2009.

¹⁴ Radaelli C.M. The Diffusion of Regulatory Impact Assessment: Best Practice or Lesson-Drawing? // European Journal of Political Research, 43 (5), 2004.

¹⁵ McDavid J.C., Hathorn L.R.L. Program Evaluation & Performance Measurement: An Introduction to Practice. Thousand Oaks: Sage, 2006.

¹⁶ Pollitt C. Performance Management in Practice: a Comparative Study of Executive Agencies // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006, 16(1).

¹⁷ Cook T., Campbell D. Quasi-Experimentaton: Design and Analysis Issues for Field Settings. Boston: Houghton Mifflin, 1979.

В отличие от зарубежных научных исследователей, в российской академической литературе вопросам оценивания эффективности государственных проектов и политик посвящено не так много работ. К теоретическим и практическим аспектам оценивания эффективности государственного управления обращались такие авторы как Л.В. Сморгун², А.И. Соловьев³, Д.Б. Цыганков⁴, Ю.Б. Димитрова⁵, С.Г. Туронок.⁶

Следует отметить и работы другой группы российских исследователей, которые обращались к проблемам внедрения политико-административных механизмов и методов оценивания в российской системе государственного управления. Такими авторами являются А.С. Архемченко⁷, Е.А. Блинова⁸, А.В. Беляев, Д.Б. Цыганков⁹, А.В. Курочкин.¹⁰ Отдельным механизмам

¹ Adolino J., Blake C. Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries. Washington DC: CQ Press, 2011.

² Государственная политика и управление, в 2 ч. / Под ред. Л.В. Сморгунова, М., РОССПЭН, 2007.; Гуманитарные технологии и политический процесс в России. Сборник статей. / Под редакцией Л.В. Сморгунова. СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2001.

³ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2014.

⁴ Цыганков Д.Б. Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ, М.: ЦЭМИ РАН, 2006.

⁵ Димитрова Ю.Б. Политическая эффективность функционирования региональной власти в современной России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва, 2010.

⁶ Туронок С.Г. Оценка государственной политики и задачи реформ: уроки зарубежного опыта // Вестник Московского Университета. Серия 21: Управление (государство и общество), 2005, № 3.

⁷ Архемченко А.С. Оценивание динамики эффективности государства в региональном секторе публичных услуг: методика и российские результаты // В кн.: XIV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4-х книгах. Книга 3 / Отв. ред.: Е. Г. Ясин. М. : Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014.

⁸ Блинова Е.А. Оценивание программ: новые возможности для политического управления и публичной политики в Российской Федерации // Управление публичной политикой: коллективная монография / Под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2015

⁹ Беляев А.В., Цыганков Д.Б. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственного управления // Вестник актуальных прогнозов, Москва, 2004 № 11.

¹⁰ Курочкин А.В. Оценивание программ и политик в контексте административной реформы в РФ//Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК – СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет т.7, №1, 2011.

политико-административного оценивания посвящены работы А.Н. Попова и Н.Л. Хананашвили¹, Т.А. Радченко и Е.Ю. Паршиной², А.А. Волошинской.³

Анализ изученной литературы дает основания утверждать, что, несмотря на то, что проблематика оценивания эффективности государственных политик и проектов достаточно подробно изучается зарубежными исследователями, в отечественной науке данным вопросам уделяется гораздо меньше внимания. В результате сохраняется дефицит представлений как о принципиальных возможностях использования механизмов оценивания в государственном проектировании, так и о реальных проблемах, препятствующих эффективному использованию этого инструмента. Одним словом, можно констатировать отсутствие в отечественной науке систематически разработанного подхода, раскрывающего место и роль оценивания в процессе формирования государственной политики, а также политико-административных механизмов и методов внедрения этого инструмента в российскую управленческую практику.

Объектом исследования является процесс разработки и реализации государственной политики (правительственных программ, проектов, стратегий, целей).

Предметом исследования являются политико-административные механизмы и методы оценивания государственных политик (правительственных программ, проектов, стратегий, целей)

Цель диссертационного исследования состоит в определении места и роли политико-административных механизмов и методов оценивания эффективности государственной политики (правительственных программ,

¹ Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. *Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие.* – М.: Общественный совет города Москвы, 2010.

² Радченко Т.А., Паршина Е.Н. *Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории // Экономическая политика.* 2014. № 3.

³ Волошинская А.А. *Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный Вестник* 2015, № 49.

проектов, стратегий, целей) в современных российских условиях, их содержательном анализе и выработке рекомендаций по дальнейшему использованию данного управленческого инструмента.

Для реализации поставленной цели в диссертационном исследовании решаются следующие **задачи**:

1. Критически проанализировать и обобщить теоретико-концептуальные подходы и интерпретации современной государственной политики; определить место оценивания в контексте данных научных моделей;

2. Выявить круг политико-административных акторов, оказывающих существенное влияние на процесс формирования и реализации государственной политики (правительственных программ, проектов, стратегий), определив их возможности в процессе оценивания эффективности разработки и реализации поставленных государством целей;

3. Раскрыть специфику процесса формирования и реализации государственной политики в современной России, выявив основные факторы и условия, влияющие на постановку государственных целей; охарактеризовать место оценивания эффективности государственной политики в данном процессе;

4. Охарактеризовать основные политико-административные механизмы и методы оценивания эффективности современной государственной политики (правительственных программ, проектов, стратегий, целей) в российском обществе, выявить особенности и специфику их использования с учетом различных стадий процесса выработки и реализации государственных решений; описать динамику политико-административных механизмов оценивания в управленческой практике современного российского государства;

5. Охарактеризовать основные проблемы, стоящие на пути эффективного применения политико-административных механизмов и методов оценивания государственной политики (правительственных программ, проектов,

стратегий, целей) в современной России; выработать рекомендации, предполагающие перспективное применение и развитие данного инструмента в отечественной системе государственного управления.

Теоретико-методологические основания исследования.

Использованные в работе методы исследования релевантны объекту и предмету, целям и задачам диссертации. В данном контексте наибольшим значением для представленного исследования обладают организационный и системный подходы (позволившие охарактеризовать ключевых акторов, участвующих в процессе выработки и реализации государственных политик); исторический метод (способствовавший ретроспективному анализу применения механизмов оценивания в постсоветском российском обществе), а также прикладные методы (экспертное интервьюирование, включенное наблюдение), позволившие осуществить ситуационный анализ применения методов оценивания эффективности государственных политик в современном российском обществе.

Положения, выносимые на защиту.

1. Сущностные параметры государственной политики, направленной на достижение социально значимых целей для общества в целом и для отдельных сфер и территорий, неразрывно связаны с такой организацией целенаправленной деятельности государственных органов, предполагающей кооперацию официальных институтов и негосударственных (формализованных и неформальных) акторов. Применение политико-административных механизмов и инструментов оценивания государственной политики призвано способствовать достижению поставленных целей, снижающему роль корпоративных (партикулярных) приоритетов в деятельности органов власти и укрепляющему профиль деятельности государства как гражданского антрепренера.

2. Оценивание государственной политики (правительственных программ, проектов, стратегий и целей), представляет собой специфическую экспертно-аналитическую деятельность по сбору информации о содержании,

характере разработки, процессе реализации и достижении поставленных целей, а также о влиянии полученных результатов на разнообразные общественные отношения. Оценка эффективности управленческих действий государства предполагает сочетание критериев их политической целесообразности (конструирования и поддержания баланса сил, легитимации правящего режима, стабилизации политического порядка и проч.) с нормативными (формализованными) требованиями к действиям органов управления и их взаимодействию с различными гражданскими акторами.

3. В качестве основных механизмов оценивания эффективности государственных политик целесообразно выделять политические, административные, судебные, экономические и экспертные (научные) разновидности. Каждый из этих типов оценивания обладает особыми возможностями и ограничениями в своем практическом применении. Совместное использование такого рода механизмов порождает синергетический эффект, способный оказывать позитивное воздействие на институциональный дизайн системы государственного управления, качественное влияние на усилия органов власти по достижению поставленных целей. Вместе с тем доминирующие потребности (государства и общества) в применении тех или иных механизмов оценивания конкретных государственных политик и проектов перестраивают конфигурацию используемых экспертно-аналитических методов.

4. Постсоветский период развития российского общества не создал оснований для систематического и конструктивного применения механизмов оценивания в государственном управлении. Данный этап политической истории продемонстрировал полное доминирование политических критериев оценивания различных управленческих проектов и усилий правящего режима;

5. На разработку и реализацию государственной политики в современной России наибольшее влияние оказывают политические,

социально-экономические и культурные факторы, характерные для обществ с переходной (от планово-командной к рыночной) экономикой и гибридной политической системой. В данном контексте наиболее существенным значением для применения инструментов оценивания обладают структурные особенности государственного управления (высокая политическая роль госбюрократии и институциональной коррупции, недостаточный квалификационный уровень аппарата управления, доминирование ведомственной экспертизы, механическое заимствование зарубежного опыта и др.), а также приоритет политических подходов к разработке социально-экономических проектов (отражающий глубинную связь выдвигаемых целей с интересами высших слоев правящей элиты).

6. В настоящее время в системе государственного управления российского общества инструмент оценивания все еще не является ее органической частью, а его спорадическое применение чаще всего реализуется без учета российской специфики. В управленческой практике преобладают принципы политического оценивания разработки и реализации государственных целей, а механизмы административного оценивания сохраняют черты, присущие базовым механизмам командно-планового управления. Широкое распространение наиболее простых инструментов оценивания (мониторинг, анализ затрат-результатов) и исключение обязательного использования более сложных методов оценивания (тем более на постоянной основе), сужают управленческое пространство для применения перспективных методов стратегического и индикативного планирования, прогнозирования, проведения общественных экспертиз, оценки регулирующего воздействия и др.

7. В настоящее время в России отсутствует должное понимание необходимости постоянного использования в практике государственного управления инструментов и результатов оценивания. Однако широкое применение передовых политико-административных инструментов оценивания не только повысит эффективность государственных политик и

проектов, но и станет мощным источником перехода системы государственного управления на новый качественный уровень своего функционирования.

Научная новизна исследования.

1. На основании критического анализа основных научно-теоретических подходов к государственной политике предложена авторская трактовка данного процесса, позволяющая использовать ее для более глубокой характеристики современного состояния отечественной системы государственного управления, используемых механизмов и технологий оценивания эффективности принимаемых властями решений, позволяющих решать социально значимые общественные проблемы.

2. В рамках авторского подхода показано, что повсеместное применение комплексных систем оценивания эффективности государственной политики в развитых демократических государствах ярко контрастирует с положением дел в развивающихся государствах (в т.ч. в государствах с переходной экономикой, к которым относится и Россия), где аналогичные механизмы не интегрированы в управленческие системы и что свидетельствует об их недостаточном развитии.

3. В работе показано, что применение механизмов оценивания в современной российской системе государственного управления осуществляется на недостаточной кадровой и институциональной основе. Постсоветский период отечественной истории не смог создать должных институциональных предпосылок для релевантного применения механизмов оценивания на базе реформированной системы государственного управления. В настоящее время использование (упрощенных) инструментов управленческого оценивания демонстрирует приоритет политизированных подходов, формализм, отсутствие единой методологии установления критериев эффективности государственных политики (проектов) и другие аналогичные изъяны.

4. Выявлены перспективные политико-административные методы оценивания эффективности государственных политик и проектов (оценка

регулирующего воздействия, реалистическое оценивание, индикативное планирование) в современном российском обществе, показан ряд отраслевых и территориальных особенностей их применения в актуальном контексте, определены ведущие - связанные с их применением - направления реформирования системы отечественного государственного управления.

5. На основе научно-теоретического и прикладного анализа сложившегося состояния системы государственного управления в современном российском обществе, а также выявления наиболее типичных проблем в процессе применения инструментов оценивания, предложен ряд авторских рекомендаций по преодолению последних и соответствующему повышению эффективности государственной политики в России.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что основные выводы и положения представленной диссертации позволяют более углубленно анализировать динамику системы государственного управления современной России, раскрывать имеющиеся ограничения и дополнительные возможности органического встраивания современных инструментов оценивания в процесс формирования государственных политик и проектов и, как следствие, определять перспективные направления развития этой системы макро регулирования для эффективного достижения общественно значимых задач, усиления общегражданского профиля деятельности государственных органов.

В практическом отношении, результаты диссертационного исследования (отразившие перспективный зарубежный опыт) позволят усовершенствовать прикладные методы оценивания эффективности государственных политик (программ, проектов, стратегий, целей) российскими органами власти. Также результаты данной диссертационной работы могут быть использованы в учебном процессе в высшей школе при преподавании политологических дисциплин.

Глава 1. Теоретические основы оценивания эффективности государственной политики и государственных проектов

§ 1. Государственная политика: сущность и теоретические образы

Современный – транснациональный – опыт государственного управления наглядно показывает, что оценивание является неотъемлемым элементом разработки и реализации государственных политик, правительственных стратегий, программ и проектов. При этом различные государства – в силу особенностей своих управленческих систем и квалификации кадров – не только предлагают собственные модели применения этого инструмента макро регулирования, но и по-разному используют присущие ему разнообразные политико-административные методы и технологии. Таким образом, разные системы государственного управления находятся на разных уровнях конструктивного использования функционала оценивания.

Понятно, однако, что применение такого рода управленческого инструмента обусловлено не только спецификой национальных моделей макро регулирования, но и базовыми основаниями процесса формирования государственной политики: того процесса, который создает платформу для использования всех инструментов государственного регулирования, складывания той конфигурации их применения, которая в решающей степени предопределяет успешность достижения поставленных в государстве целей. В этом смысле возможности применения оценивания, а равно и характер использования результатов этой специфической информационно-аналитической деятельности, непосредственно зависят от сущностных параметров принятия государственных решений, наличия стадий и этапов этого процесса, соотношения его публичных и латентных структур, архитектуры политико-административных компонентов.

В конечном счете, пространство разработки и осуществления государственной политики (либо накладывающее ограничения на применение тех или иных механизмов макро регулирования, либо открывающее дополнительные возможности для других технологий) формируется на основе сочетания политических и административных процессов, арен, структур, институтов, норм, акций и интеракций.

Как известно, дискуссия относительно соотношения политики и управления (администрирования) длится еще со времен В.Вильсона, теоретически заострившего этот вопрос и позволившего связать его с критериями эффективности и результативности государственных действий. Однако, несмотря ни на исторический опыт, ни на современные тенденции в развитии государственного управления, ученые так и не пришли к единому мнению по этому вопросу, демонстрируя большую методологическую сложность решения этой дилеммы.

Так, одни исследователи полагают, что между этими понятиями не существует четкого разделения (Шабров О.В., Ковалев А.М., Франчук В.И.).¹ Так, У.Сайер полагает, что государственное управление есть вопрос политический, поскольку в условиях современных демократических обществ государственный аппарат должен нести ответственность перед выборными органами власти, поскольку органы государственной администрации наделены определенными полномочиями и правом принимать решения.²

В свою очередь, их оппоненты (Вильсон В., Буренко В.И. Муштук О.З., Цыбульская М.В. и др.)³ придерживаются подхода В.Вильсона, утверждавшего, что управление государством подразумевает наличие единого центра принятия решений, иерархическую структуру, которая

¹ Шабров О.Ф. Политическое управление. М., 1997; Франчук В.И. Социальное управление: самоуправление, менеджмент, политическое руководство. М.: Компания «Спутник+», 2007 и др.

² Sayre W. Premises of Public Administration: Past and Emerging // Classics of Public Administration / Ed. by J. Shafritz, A. Hyde. Oak Park, 1978. P. 201

³ Буренко В.И. «Власть-Политика – Управление в системе отношений «Общество-государство» (URL: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/professor.ru/Burenko/> дата обращения: 13.12.2016) и др.

находится в стороне от решения политических вопросов.¹ Таким образом, эти теоретики констатируют, что между политической и управленческой деятельностью существует принципиальная разница, демонстрирующая качественное своеобразие применения соответствующих инструментов госрегулирования. По сути, эти ученые настаивают на том, что (поскольку политика подразумевает под собой властное применение (символических) принудительных методов со стороны доминирующего актора, а управление означает регулирующее взаимодействие субъекта и объекта, подразумевающее более широкий спектр мотиваций и коммуникаций сторон) основой разделения политики и управления является различные ресурсные основания и позиции акторов.

Свои оттенки в толковании этой коллизии присутствуют и у сторонников сетевой теории, которые рассматривают политику и управление как особые уровни принятия государственных решений, но тем не менее закрепляют за политикой центральное место в государственном управлении, полагая, что именно она придает легитимный и устойчивый характер всей системе государственного управления.

И хотя в современных концепциях (в частности, нового государственного управления и некоторых других) жесткое противопоставление политического и управленческого, в целом, снижается, однако это не становится основанием для отрицания качественных различий этих регулятивных систем, и, следовательно, и признания принципиально различных оснований для оценивания результатов госрегулирования.

По нашему мнению, политические и управленческие (административные) способы госрегулирования обладают собственной природой (отражающей особые формы зависимости акторов, специфические ресурсы и возможности взаимодействия) и, следовательно, особыми методами принудительного и побудительного воздействия на социальные

¹ Вильсон В. Наука государственного управления // Шафритц Д., Хайд А. Классики теории государственного управления: американская школа. М., 2003, с. 34.

объекты. В этом смысле процессуальное взаимодействие политики и администрирования зависит от востребованности этих методов госрегулирования для решения стоящих перед властями задач, особенностей позиционирования акторов, обладающих возможностями использования символически-договорных или вертикально-иерархических приемов управления объектом. Причем, в настоящее время эти моменты сочетаются с существенным усложнением общественных отношений, увеличением численности слабо структурированных задач (относящихся к ответственности государства), а также усилением проектного характера государственной политики.

Так или иначе, наличие политических и административных методов госрегулирования создает основания для комбинированного применения тех или иных критериев оценивания целеполагающей деятельности государственных структур и институтов. В то же время соотношение и конфигурация этих критериев оценивания непосредственно зависит от характера государственной политики. То есть, того процесса, который синтезирует в себе и позиции акторов (их ресурсов, стратегий, способностей к деловой коммуникации с партнерами и стейкхолдерами и т.д.), и решаемые государством проблемы, и привлекаемые ресурсы, и пространственно-временные параметры целеполагания, и другие составляющие.

Следует подчеркнуть, что функционирование государственного управления (создающего институционально-поведенческую платформу для принятия решений) не тождественно процессу формирования государственной политики (представляющей форму кооперации различных – в том числе гражданских, международных, неформальных - участников достижения государственных целей).

Благодаря многогранности государственной политики, в науке существует множество подходов к изучению этого процесса как в целом, так

и его различных аспектов.¹ Констатируя различия в концептуально-семантическом понимании государственной политики, обратим внимание на то, что в любом случае она представляет собой ряд акций и интеракций (или их отсутствие в условиях необходимости решения насущной проблемы), предпринимаемых государственными институтами в определенной области общественных отношений (обладая при этом всеми параметрами целевой направленности).

Таким образом, государственная политика всегда содержит набор определенных (обусловленных эмпирическими или гипотетическими представлениями) действий (или бездействий) государственных структур (чаще всего правительств, хотя гражданские структуры и население также могут выступать субъектами выработки государственной политики на определенном уровне) и отражает направленность на урегулирование конкретных общественных конфликтов и проблем. В этом смысле и тот, и другой параметр становятся основанием для применения разнообразных критериев и технологий аналитического оценивания замыслов (прогнозов и планов, правомерности и обоснованности целей, их содержания и т.д.), акций, результатов действий (сроков реализации, эффективности, краткосрочных и долгосрочных последствий и др.) и т.д.

Другими словами, оценивание способно использоваться на всех стадиях и этапах формирования и реализации государственной политики, специфицируя политические и административные критерии анализа данного процесса.

¹ Так, в англоязычной литературе можно встретить множество терминов, по своему семантическому значению равнозначных термину государственная политика. В различных источниках под государственной политикой понимается «public administration» (Lunn J., Wildawsky A. *Public Administration: The State of Discipline*. Chatham, New York, 1990. P. 4); «public management» (Мишелетти М. *Государственное управление в демократическом обществе*. СПб, 1998. С. 5); «public governance» (Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*. New York, 1992. P. 247); «public policy» (Knill C., Tosun J. *Public policy. A new introduction*. London, 2012). В русскоязычной литературе государственную политику интерпретируют в качестве «публичной политики», «общественной политики» и др.

Теоретические трактовки государственной политики (расширяющие или сужающие применение инструментов оценивания) можно сгруппировать в два крупных блока: структуралистский и институциональный.

Структуралистские подходы опираются на приоритет существования в обществе социоэкономических проблем, в ответ на которые вырабатывается государственная политика, а также различных акторов, которые влияют на процесс ее разработки. Приверженцами такого подхода являются Х. Ласуэлл¹ и Т. Бирклэнд², а также представители социоэкономической школы (М. Шмидт³), которые опираются на разработки Э. Дюркгейма, К. Маркса и А.Вагнера, которые ввели в науку концепцию о социальной стратификации и исследовали вопросы индустриализации как основы создания современного общества.⁴ Данное понимание государственной политики делает акцент на методах административного оценивания, в рамках которого выявляется степень достижения общественно значимых целей.

Впрочем, ряд ученых отрицают идею о выработке государственной политики в качестве ответа на общественные проблемы, закладывая в основу

¹ Laswell H.D. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park: University of Maryland Press. 1956.

² Birkland T.A. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy. Armonke, New York: M.E. Sharpe. 2010.

³ Schmidt M.G. Policy-Analyse // Grundzuge der Politikwissenschaft. Munchen: Oldenbourg, 1995.

⁴ Главным постулатом социоэкономической школы является наличие у социально-экономического развития общества позитивных и негативных эффектов. Социально-экономическое развитие способствует разделению труда, повышает продуктивность работы, экономическое благосостояние, ведет к социальному и политическому прогрессу. В этой связи необходимо создавать новые институты, которые могут обеспечивать общество необходимыми услугами, которые раньше были неотъемлемой частью традиционных институтов. Таким образом, приверженцы социоэкономической теории подтверждают, что главной задачей государственной политики является корректировка негативных последствий индустриализации.

Кроме того, представители социоэкономической теории делают попытку системно осмыслить развитие общества в качестве базы для разработки государственной политики. Это означает «функциональное» объяснение феномена государственной политики, которое способно объяснить многообразие государственных политик в различных странах. В настоящее время общество сталкивается с такими явлениями как глобализация, международная торговля, мировые финансовые кризисы. Вопрос о том, как государство будет защищать своих граждан от новых угроз мирового масштаба, вновь является актуальным для последователей данной модели.

этого процесса идею взаимодействия различных акторов в политическом пространстве. К таким исследователям можно отнести Ч.Линдблома¹, сторонников клиентелизма П.Нопфелла², Х.Китчелта и С.Уилкинсона³, а авторов модели социальных кливажей С. Липсет и С.Роккан⁴. Их понимание государственной политики дает возможность применения преимущественно политических механизмов оценивания (поскольку результат взаимодействия политических акторов слабо поддается оцениванию с помощью административных подходов и критериев). Впрочем, исследователи, критически относящиеся к данной модели, утверждают, что применение такого подхода может обернуться невозможностью применения некоторых

¹ Lindblom C.E. The Science of Muddling Through // Public Administration Review. №19 (2), 1959, pp.79-88.

По мнению инкременталистов, государственная политика определяется как результат взаимодействия политических акторов, которые обладают различной информацией. Акторы, вовлеченные в выработку государственной политики, должны прийти к консенсусу, поэтому процесс выработки государственной политики Ч.Линдблом считает не столько контroversивным, сколько техническим. Этот процесс достижения «взаимного согласия конкурирующих сторон» может привести только к одному результату - поступательному изменению политики. Именно постепенное изменение государственной политики является центральной идеей инкрементализма.

² Knopf P., Larrue C., Varone F., Hill M. Public Policy Analysis. Bristol: The Polity Press, 2007.

³ Kitschelt H., Wilkinson S.I. Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.

По мнению сторонников модели клиентелизма, государственная политика является следствием осуществления власти одной социальной группы над другой. В соответствии с данным подходом, существование и выработка определенной политики нацелены на защиту интересов определенной группы и ущемление интересов другой.

⁴ Lipset S.M., Rokkan S. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: an Introduction. New York: Free Press, 1967.

Согласно теории социальных кливажей государственная политика является следствием существования в обществе различных дистанцированных социальных групп (социальных кливажей), которые имеют собственные представления о проблемах в обществе и о путях их решений. Существование таких кливажей является важным для принятия решений о развитии государственной политики, поскольку интересы различных групп представляют политические партии, вносящие свои предложения в соответствии с их собственными взглядами на важность проблем. Липсет и Роккан утверждают, что существуют четыре основных социальных кливажа: центр-периферия, государство-церковь, аграрии-урбанизация, рабочие-работодатели. Развивая данную модель, Карамани говорит о существовании в современном обществе еще двух кливажей: материалисты-постматериалисты и открытые-закрытые общества. Таким образом, государственная политика является продуктом столкновения интересов внутри определенного кливажа.

неотложных государственных мер, расплывчатостью критериев оценивания эффективности таких решений и политик.

Идея об основополагающей роли различных политических акторов и подходов к проектированию и реализации государственной политики была развита и в ряде современных теорий. Так, в 1980-х годах странами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) стала применяться концепция Нового государственного управления (НГУ)¹, которая подразумевает адаптацию инструментов бизнес-администрирования к управлению государством и которая пытается совместить политические и административные механизмы оценивания. С одной стороны, технологии оценивания были заимствованы из сферы бизнес-администрирования, где они успешно применяются для анализа затрат-выгод. С другой стороны, данная теория подчеркивает необходимость учета политического контекста и взаимодействия политических акторов.

Еще один подход демонстрирует концепция всеобщего управления качеством, согласно которой государство, подобно компании, прикладывает все усилия, чтобы создать среду, в которой идет непрерывное улучшение качества предоставляемых товаров и услуг.²

Другим блоком идей, характеризующих государственную политику, являются институциональные и неинституциональные модели, в которых главенствующую роль приобретает взаимодействие формально позиционированных акторов, правовые и процедурные инструменты. В основе классического институционализма, приверженцами которого были

¹ В основе концепции НГУ лежат такие принципы как продуктивность, маркетингизация, ориентация на клиентов, децентрализация, управление по целям и отчетность по результатам (Kettl D. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Washington, 2000).

² Данная концепция родилась в Японии в 1960-х годах, а в 1984 году впервые была применена в морском флоте США, когда была сформирована группа консультантов, чтобы оценить и улучшить операционную эффективность этого военного подразделения. С того момента Правительство США, Великобританию активно внедряют данную концепцию в некоторые области государственного управления (Cohen S., Brand R. Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World // Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 1994, No. 4(1)).

Дж. Марч, Дж. Олсен, А. Лихфарт, К. Армингеон, М. Шмидт, Ф. Кастлз, лежит понимание государственного института как формально-юридического образования.¹ Здесь же особенное значение приобретает взаимодействие государства и гражданского общества. В рамках данного подхода государственные организации рассматриваются в качестве единственных лиц, определяющих государственную политику.² Соответственно краеугольным камнем применения оценивания является вопрос о том, как формальные политические институты влияют на фактический процесс выработки государственной политики в стране.

Однако, институциональный подход к определению государственной политики был подвергнут критике по двум основным мотивам. Во-первых, классический институционализм не смог раскрыть содержание «черного ящика» в отношении между формальными институтами и политическим выбором. С точки зрения институциональной модели не ясно, почему, к примеру, в Великобритании разрешено выращивание генномодифицированных культур, в то время как правительство Швейцарии его запрещает. Во-вторых, государственные политические институты являются стабильными, в то время как государственная политика имеет тенденцию к изменению и модификации. Эти и другие критические осмысления институционализма привели к появлению нового подхода к анализу государственной политики – неоинституционализма, который расширяет понимание сущности и источников государственной политики.

¹ Knill C., Tosun J. Public policy. A new introduction. London, 2012. p. 74.

Согласно институционалистам, не только социально-экономический контекст определяет государственную политику, но также организация и эффективность политических институтов. Институциональный подход к государственной политике основывается на той роли, которую играют в ее формировании государственные органы. Этот подход характеризуется двумя чертами. Во-первых, институты представляют собой совокупность норм и процедур в политической системе. Во-вторых, юридические нормы трактуются в качестве предписаний для дальнейшего поведения акторов. К примеру, согласно институциональному подходу, законодатели не станут проводить дискриминационную политику, поскольку понимают, что это запрещено конституцией

² Public management and Administration. An introduction, / Ed. by Owen E. Hughes, 2003. P.10.

В этом ключе П.Холл и Р.Тейлор выделяют три направления неoinституционализма: социологический институционализм, исторический институционализм и рациональный институционализм.¹ Так, в понимании представителей социологического институционализма, к которым относятся Т. Берзел, Т. Рисси, ДиМаджио и Рауэл, трансформируется само понятие института, которое включает не только формально-юридические структуры, но и символическую систему, когнитивные компоненты и моральные установки, в соответствии с которыми акторы выстраивают свое поведение в пространстве власти и управления.²

В основе исторического институционализма лежит идея, что предыдущий опыт политического выбора государственной политики и институционального дизайна влияет на круг политических альтернатив и мнений относительно государственной политики (Р.Кокс и Г. Эспинг-Андерсен).³ Анализируя государственную политику в контексте ее зависимости от предыдущих управленческих практик, приверженцы этого направления искали ответ на вопрос, почему в определенный период времени вырабатывалась та или иная ее форма. В соответствии с теорией рационального институционализма государственная политика

¹ Hall P.A., Taylor R.C.R. Political Science and the Three New Institutionalisms // *Political Studies*, 1996, 44 (5), Pp. 936-57.

² Borzel T.A., Risse T. Governance without a State: Can It Work? // *Regulation and Governance*, №4 (2), 2010.

Социологический институционализм концентрируется на взаимоотношениях между институтом и поведением. Институты влияют на поведение акторов, поскольку задают когнитивные установки и модели, которые необходимы для осуществления деятельности. Поведение является социально сконструированным в соответствии с «логикой уместности». Логика уместности подразумевает, что индивид осуществляет свой выбор в соответствии с тем, что он считает социально приемлемым. К примеру, человек следует правилам, поскольку они предписывают «правильные вещи». Кроме того, действия индивида обусловлены чувством долга, которое исходит из понимания «правильного», а не из собственного интереса. Это также обуславливает другое понимание института не только в качестве разрешающего и конструирующего, но и влияющего на приоритеты индивидов. Через влияние на приоритеты и предпочтение акторов, институты способны конструировать политику и контекст, в котором идет процесс формирования государственной политики

³ Cox R.H. The Path Dependence of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct // *Social Policy and Administration*, №38 (2), 2004; Esping-Andersen G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

рассматривается как результат деятельности рациональных акторов, которые вовлекаются в стратегические взаимоотношения, используя свои ресурсы для максимизации собственной выгоды на основе определенных интересов.¹

Близкой к такого рода позиции является точка зрения В.В. Лобанова который определяет государственную политику как «совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной и муниципальной власти с привлечением институтов гражданского общества». По сути же, это «целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер».² Такой организационно-нормативный подход разделяют и В.С. Юкаева (которая считает, что государственная политика связана с рациональным характером целеполагания и разработкой решений «на основе объективных законов»³), а также В.В.Ременников

¹ Immergut E.M. Institutional Constraints in Policy in Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press, 2008.

В отличие от социального институционализма, предпочтения актора не обусловлены институциональными факторами и не являются объектом социального конструирования. Существующие политические институты ограничивают или расширяют возможности для проведения государственной политики через влияние на распределение издержек-выгод, полномочий и ресурсов между акторами. В этой связи важное значение приобретает концепция «точек вето», в соответствии с которой точкой вето называют политическое пространство с юридически закрепленным правом наложить вето на законодательную инициативу.

Рационалистский институционализм исходит из того, что институты влияют на стратегии политических акторов получить необходимое, но они никак не влияют на формирование их предпочтений и интересов. Таким образом, рационалистский институционализм, в первую очередь, фокусируется на интересах акторов и, во вторую очередь, - на институтах как вторичных факторах, объясняющих политические эффекты. Рациональный институционализм также объясняет проблему формирования новых институтов. Политические институты образуются путем минимизации издержек, таких как информационные, транзакционные и издержки процесса принятия решений.

² Лобанов В.В. Основы государственной политики. М.: 2009, С.5.

³ Юкаева В.С. Управленческие решения: Учебное пособие. - М.: Издательский дом «Дашков и К», 1999.

(утверждающий, что государственная политика осуществляется «в рамках должностных полномочий и компетенций»¹).

Представляется, что такого рода идеи «открывают двери» для усиления технократического подхода, где главенствующую роль играют документальные источники, технологии и алгоритмы выработки целей, описание процессов, количественные показатели деятельности и т.д. В результате абсолютизации такого рода «механизмов» из объяснения вытесняется человеческий фактор и государственная политика приобретает вид «голой схематики, основанной на оцифровке разнообразных параметров этого процесса и превращающей человека из активного субъекта в пустое место, где происходят заранее рассчитанные взаимодействия».² Понятно, однако, что при таком понимании государственной политики все инструменты оценивания замыкаются в рамках количественных методов, что прежде всего, сказывается на умалении политических критериев.

Однако, рассматривая институты как основание выработки и реализации государственной политики, сторонники институционализма не рассматривали проблематику оценивания ее эффективности в зависимости от институционального дизайна. Лишь в рамках теории рационального институционализма оказалось возможным применение количественных методов (математического моделирования, эконометрической теории), которые позволяли вычислить наиболее оптимальный и эффективный способ решения проблемы. Одним словом, можно сказать, что институциональные теории сужают возможность изучения механизмов и методов оценивания государственной политики.

Особая позиция существует и у приверженцев синтетического подхода (Р. Милвард, Э. Прован), которые подчеркивают, что государственная политика представляет собой результат институциональных усилий государства, впрочем, содержащий и изъяны управленческой деятельности.

¹ Ременников В.Б. Управленческие решения. М.: МИЭМП, 2010.

² Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2014. С. 413.

Государственная политика складывается из различных цепочек формализованных и неформальных действий не только правительственных, но и гражданских структур и потому связана с наличием определенных рисков, неопределенности и противоречий. Из-за наличия у различных групп собственных интересов проводимая государственная политика может значительно отличаться от провозглашаемых принципов и намерений.

Близкой по смыслу такому подходу является позиция Л.В. Сморгунова, который, подчеркивая многосоставной характер государственной политики, выделяет в ней субстанциональные, человеческие, институциональные и процессуальные компоненты. По его мнению, «государственная политика – это процесс управленческого влияния (главным образом институтов исполнительной власти) на основные сферы общества, который опирается на непосредственное применение государственных властных полномочий как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирующего и организующего воздействия на все компоненты и аспекты функционирования и развития экономики, социальной сферы и других подсистем обществом посредством размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер».¹

Другой российский политолог А.И. Соловьев, также отрицающий однозначный приоритет нормативных, формальных подходов, предлагает более лапидарное определение государственной политики, указывающее на взаимодействие гражданских и государственных акторов при ее формировании. В частности, он полагает, что «государственная политика – это совокупность внутренне взаимосвязанных - сформированных на основании определенных принципов - целей и действий, направленных на решение масштабных общественных задач и осуществляемых

¹ Сморгунов Л.В. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006.

правительством и гражданскими акторами на определенной организационной и нормативно-правовой основе».¹

В данном контексте, представляется, что государственную политику целесообразно понимать как основанную на определенных принципах совместную целенаправленную деятельность государственных и гражданских акторов по решению комплексных общественных проблем, достижению социально значимых целей развития общества в целом или в отдельных его сферах и территориях. Такое понимание государственной политики одновременно показывает и то, что в процессе ее разработки и реализации всегда возникает проблема соответствия выбранной политической линии базовым интересам общества и необходимости сохранения правящими кругами своих позиций.

Отмеченные смыслы государственной политики открывают множество возможностей для применения политико-административных механизмов и методов оценивания государственной политики на всех этапах и фазах ее разработки и реализации. Более того, такой подход позволяет специфицировать механизмы и технологии оценивания с учетом типологических особенностей государственных политик и их национальных моделей.

Попробуем это показать, обратившись к выделяемым в науке основным типологиям государственной политики, раскрывающим как предметные (социальная, экономическая и проч.), так и иные (темпоральные - послевоенная политика, политика в период перестройки), идеологические (консервативная политика, либеральная политика) и территориальные (региональная политика, муниципальная политика, политика Европейского Союза и т.д.) критерии.² Отметим при этом, что данные типологии не всегда отражают влияние государственной политики на решение общественных

¹ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2014. С. 417.

² McCool D. Public Policy Theories, Models and Concepts: an Anthology/ Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995. P. 175.

проблем, являющихся предметом оценки ее эффективности. В то же время в науке разработаны типологии государственной политики еще и с точки зрения ее последствий, влияющих на изменение поведения целевой аудитории (которые впоследствии могут стать объектами политического и административного оценивания).¹

Так, в основе типологии государственной политики, предложенной Т. Лоуи, лежат существенные долгосрочные различия между государственными политиками и процессами их принятия, которые отвечают выражению «политика определяет процессы» («policies determine politics»). Согласно Лоуи, существуют четыре вида политик: дистрибутивные, определяющие распределение ресурсов от государства к реципиентам²; редистрибутивные, демонстрирующие перераспределение ресурсов от одной социальной группы к другой³; регуляторные, определяющие условия и ограничения индивидуального или коллективного поведения⁴; а также конституционные,

¹ Lowi T. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4. Jul. - Aug., 1972; Wilson J.Q. *Political Organizations*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

² Дистрибутивные политики характеризуются использованием государственных финансов в целях содействия определенным социальным группам. Выгодополучатели от таких политик редко конкурируют друг с другом, а затраты на их реализацию обычно ложатся на все общество (налогоплательщики). В связи с этим, дистрибутивные политики создают только выгодополучателей, а не потерпевших, поэтому вероятность конфликта крайне мала, политический процесс являет собой консенсус. Как правило, данные политики остаются невидимыми и не привлекают интереса СМИ. Примерами дистрибутивных политик являются субсидирование сельхозпроизводителей, инфраструктурные проекты, такие как строительство школ, дорог и т.д.

³ Ре-дистрибутивные политики характеризуются самой высокой степенью конфликтности и неопределенности, поскольку такие политики нацелены на перераспределение благ от одной социальной группы к другой, например, от богатого населения к более бедному через введение системы прогрессивного налогообложения или налога на прибыль. Другим примером является перераспределение благ от молодого поколения старшему через введение специальной схемы начисления пенсии. Такие политики являются очень чувствительными, поскольку любое изменение в размере пенсии или численности трудоспособного населения приводят к политическим конфликтам и массовому общественному недовольству.

⁴ Регуляторные политики определяют правила поведения индивидуальных и коллективных акторов. Хотя такие политики прямо не задействуют процесс распределения финансовых средств, они могут оказать существенное влияние на дальнейшее распределение выгод и издержек между социальными слоями. Регуляторные политики могут устанавливать как запреты, так и необходимые правила поведения. Примером такой политики является запрет на монопольное поведение компаний и

в соответствии с которыми возникают или изменяются институты государственной власти.¹ В этом контексте надо признать, что разделение политик на дистрибутивную и редистрибутивную является наиболее сложным методологическим вопросом, что сказывается на возможности оценивания таких политик.²

Характеризуя эти разновидности государственных политик, Лоуи видит проблему в том, что возможность правительства манипулировать сознанием населения относительно его восприятия выгод и издержек проведения определенного курса, наделяет такую политику дистрибутивными признаками, в то время как она имеет все признаки редистрибутивной. Еще одной проблемой является изменение статуса политики как дистрибутивной или редистрибутивной с течением времени. При условии существования строгих ограничивающих условий, таких, как высокий уровень безработицы, любое изменение в уровне получения бюджетом доходов может сильно сказываться на пенсионной политике. Верно и обратное, в периоды экономического подъема, пенсионные

введение принципа свободной конкуренции, которые позитивно сказываются на потребителях, но накладывают определенные требования на бизнес-структуры. Другими примерами регуляторных политик являются миграционная политика, экологическая политика, политика в области защиты прав потребителей. Поскольку такие политики могут устанавливать ограничения на поведение определенных субъектов, возможность конфликтов при разработке таких политик весьма высока.

¹ Конституционные политики требуют наименьшего вмешательства со стороны гражданского общества, однако затрагивают наиболее основополагающие характеристики институционального дизайна системы государственной власти, поэтому эффект от этих политик является наиболее отсроченным. К конституционным политикам относятся изменения в процедурных правилах парламентов, создание новых ведомств, придание им нового статуса и т.д.

² Knill C., Tosun J. Public policy. A new introduction. London, 2012. p. 18.

Надо иметь в виду, что невозможно заранее (*ex ante*) определить, является ли политика дистрибутивной или ре-дистрибутивной. В политической практике существует немало примеров, когда выработка дистрибутивной политики встречала сопротивление со стороны оппозиционных структур, хотя речь шла о распределении средств из государственного бюджета, или же налогоплательщики проявляли политическую активность в связи с боязнью дальнейшего роста прогрессивной шкалы налогообложения. Во многих случаях государственную политику в определенной области можно классифицировать как дистрибутивную или редистрибутивную только после ее применения (*ex post*). В таком случае ограничивается применение методов формирующего оценивания.

отчисления не являются проблемой для экономической системы и тогда пенсионная политика приобретает вид дистрибутивной. При наличии таких предпосылок, очень важно провести всеобъемлющее экономическое оценивание в целях недопущения обострения социально-экономического положения в государстве.

Политический эффект от проведения государственной политики, по Лоуи, является не единственным фактором, влияющим на процесс выработки государственной политики и отнесения ее к тому или иному типу. В дополнение к политическому эффекту, важное значение имеют типы политической и партийной систем, правящего режима, отношений между государством и обществом. В развитие данной типологии С. Муни и К.Мейер утверждают, что в современных условиях можно выделить еще один тип государственной политики - моральная политика. Этот тип относится к регулированию таких общественных явлений как аборты, наркотики, однополые браки, пропаганда суицидов, насилия и т.д.¹ Специфической чертой данного типа государственных политик является регулирование конфликтов относительно социальных ценностей. Это отличает данный тип от дистрибутивного и редистрибутивного (или социального или экономического регулирования), где политические процессы возникают при решении конфликтов относительно распределения финансовых ресурсов. Данные политики трудно поддаются оцениванию ввиду наличия сильной морально-ценностной компоненты.

Дж.Уилсон предложил другую классификацию государственных политик, в основе которой лежат два критерия: являются ли издержки и выгоды от проведении политик рассеянными или сконцентрированными.² Ситуацию, когда издержки и выгоды являются широко рассредоточенными,

¹ Mooney C.Z. The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction. // The Journal of Politics, №27 (4), 1999.

² Wilson J.Q. Political Organizations. Princeton: Princeton University Press, 1995.

Уилсон называет «мажоритарной политикой».¹ Примером такой политики является существование системы здравоохранения, выгоды от которой получает все население и издержки на содержание которой ложатся на всех налогоплательщиков.² В случае, когда издержки и выгоды государственной политики узко концентрированы, правительственному курсу могут противостоять группы интересов, а такая политика, по Уилсону, называется «политикой групп интересов» или «игрой с нулевой суммой».³

Случай, когда издержки концентрированы, а выгоды рассеяны, Уилсон называет «предпринимательской политикой».⁴ Примером такой предпринимательской политики является массовая национальная демонстрация против ядерного оружия, организованная экологическими группировками Тайваня (поскольку она нацелена на пропаганду экологической политики, выгоду от которой получит все население государства).⁵

¹ Этот тип политик основывается на базовых идеологических принципах политических акторов, поэтому парламентские дебаты по таким вопросам создают видимость приверженности конкретному взгляду на проблему. Группы интересов также вовлечены в выработку таких политик через различные каналы выражения собственного мнения и продвижения его в коридорах власти.

² Oliver T.R. The Politics of Public Health Policy // Annual Review of Public Health №27, 2006, pp. 195-233.

³ Knill C., Tosun J. Public policy. A new introduction. London, 2012. p. 20.

В этом случае на процесс принятия решений оказывают влияние позиции и ресурсы заинтересованных ассоциаций. При формировании подобной политики явными являются как выигравшие, так и проигравшие, уровень конфликтности очень высок, а последствия любого решения не до конца ясны. Примером подобной политики является лоббирование заключения соглашения о зоне свободной торговли с той страной, которая больше подходит представителям экспортных или импортных отраслей. Другим примером является рынок сельского хозяйства, а именно решения, связанные с генномодифицированными продуктами. Таким решения могут иметь негативные последствия для сельскохозяйственных компаний, непосредственно вовлеченных в производство таких продуктов

⁴ Существование таких политик обуславливается наличием в политическом пространстве таких акторов, которые могут проводить свои политические интересы, несмотря на общественное сопротивление. Появление таких политик связано, в большинстве, с определенными социальными мероприятиями, такими как, к примеру, природные катаклизмы.

⁵ Tang S.-Y., Tang C.-P. Democratization and the Environment: Entrepreneurial Politics and Interest Representation in Taiwan // China Quarterly, 158, 1999.

Еще одним типом государственной политики является форма активности властей, при которой издержки рассредоточены, а выгоды узко сконцентрированы. Такую политику Уилсон называет клиентелистской (которой может быть названа программа по здравоохранению, направленная на поддержку определенной группы граждан, финансируемых из федерального бюджета, а также поддержку сельскохозяйственных производителей).

Исследователи отмечают, что по сравнению с типологией Лоуи, типология Уилсона более аналитически выдержанная, поскольку дает точное описание процесса принятия государственной политики и акторов, вовлеченных в этот процесс¹ и тем самым расширяет возможности для предметного использования политико-административных инструментов оценивания. Однако типология Уилсона не предполагает изучение эффектов от реализации государственной политики и, с этой стороны, ее можно назвать весьма ограниченной. Вместе с этим, подробное изучение отношений акторов и определение баланса сил открывает возможности для проведения широкого политического оценивания (в отличие от типологии Лоуи, где возможно применение политических и административных механизмов и методов оценивания, в зависимости от типа государственной политики).

Определенной сложностью применения инструментов оценивания (в рамках рассмотренных типологий) является возможность перехода государственной политики из одного типа в другой (что затрудняет процесс выбора необходимых механизмов и методов информационно-аналитической деятельности). К примеру, опираясь на концепцию Лоуи, при определенных усилиях лоббистских структур и наличия кризисных явлений в экономике, госполитики, которые ранее являлись дистрибутивными, становятся редистрибутивными в интересах определенной группы (так, в условиях кризиса и недостатка бюджетного финансирования дотации могут

¹ Knill C., Tosun J. Public policy. A new introduction. London, 2012. p. 21.

выделяться только определенным профсоюзам или поддерживать отдельные слои населения (дотации пенсионерам, молодым семьям и пр.).

Из типологизации Уинстона также следует, что акторы, вовлеченные в процесс принятия государственной политики, способны переводить одну и ту же политику в различные типы. К примеру, экологическая политика на ранних стадиях может считаться примером предпринимательской политики, поскольку политические акторы, ее поддерживающие, представляют сравнительно небольшую группу. В то же время с течением времени эта политика может становиться все более популярной и перейти уже в тип мажоритарной политики. Такие изменения в типах государственной политики вызывают изменения в самом контексте принятия решений, в кругах вовлеченных акторов и методах государственной политики.

Обозначенные типы государственной политики показывают принципиальную роль политико-административных акторов при разработке и осуществлении государственной политики (которые могут самостоятельно разрабатывать критерии оценки ее эффективности, воздерживаться от таких оценок или по-своему трактовать полученные оценки).¹ Как отмечает Ф. Шарпф, для того, чтобы влиять на выработку, реализацию (а впоследствии и

¹ Немецкий политолог Ф. Шарпф, изучающий эти проблемы, считает, что под политическими акторами подразумевается люди, корпорации или другие коллективные субъекты, которые высказывают свои властно значимые предпочтения и хотят реализовать их через участие в процессе разработки и реализации государственной политики или проекта (Scharpf F.W. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press, 1997, p. 43). Вместе с этим многие исследователи, занимающиеся проблемой разграничения политических акторов от политических институтов, такие как Маунц (Mayntz R. *Governing Failures and the Problems of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*. in J. Kooiman *Modern Governance: New Society Government Interactions*. Londone: Sage, 1993), Инграм и К.Лари (Ingram P., Clary K. *The Choice-within-Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology*. // *Annual Review of Sociology*, 26, 2000) отмечают, что, в большинстве своем, акторы государственной политики представляют собой коллективных субъектов, которые, в то же время, являются формальными институтами государственной власти (например, правительство). Однако это справедливо лишь для публичных политических акторов. В политическом пространстве существуют акторы, не являющиеся институтами, например, граждане или приглашенные эксперты. В тоже время существуют такие институты, которые не являются политическими акторами, но оказывают существенное воздействие на формирование государственной политики, например институт выборов в законодательные органы власти.

оценивание) государственной политики, акторы должны обладать тремя характеристиками.¹ Во-первых, специфическими ресурсами для такого влияния, что делает для этого актора благоприятный исход более вероятным, чем другой. Во-вторых, восприятием проблемы, поскольку от специфики осознания и понимания социальной проблемы актором будет зависеть разработка набора решений и выбор из них того, которое кажется наиболее подходящим. В-третьих, предпочтениями, которые могут быть стабильны или изменяться с течением времени в зависимости от контекста.

По мнению ряда ученых, наиболее влиятельным актором государственной политики являются законодательные органы, поскольку они выполняют три важнейшие задачи.² Другие ученые акцентируют роль институтов исполнительной власти (впрочем, чья роль в зависимости от формы правления различна).³ Существуют и сторонники рассмотрения

¹ Scharpf F.W. *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press, 1997,

² Kreppel A. *Legislatures in D. Caramani Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2011. Во-первых, законодатели являются источником легитимности политической системы (в этом контексте они являются посредниками между гражданами и правительством, поскольку граждане ожидают, что их интересы будут высказаны их представителями в парламенте и, таким образом, учтены в процессе разработки государственной политики). Во-вторых, законодательные органы выполняют контролирующие и надзорные функции в отношении исполнительных органов власти, что особенно выражено в парламентских и полупрезидентских республиках. Кроме этого, законодательные органы могут быть субъектами или инициаторами проведения оценивания эффективности государственной политики. Для выполнения этой задачи у законодателей есть набор инструментов, среди которых проведение публичных слушаний, парламентских часов, парламентских расследований, заслушивание отчетов по исполнению государственных политик и т.д. Они могут использоваться как на стадии формулирования политики, так и во время или после реализации отдельных ее этапов. Третьей задачей является собственно исполнение законодательной функции. Хотя в некоторых странах в настоящее время в парламентах преобладают законодательные инициативы исполнительных органов, законодатели также должны представлять интересы своих граждан в виде проектов законодательных актов. Кроме того, у них есть право высказываться относительно инициатив исполнительной власти и формальное право вето отложить или заблокировать законопроект.

³ Muller W.C. *Governments and Bureaucracies in D. Caramani Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2011. Так, в парламентских и полупрезидентских республиках правительства зависят от парламента как в части их формирования, так и в части поддержки правительственных инициатив относительно государственной политики в различных областях. В президентских республиках парламенты не имеют такого сильного влияния, а представители исполнительной власти также являются советниками

институтов судебной системы в качестве таких политических акторов (причем, с недавних пор судебная власть приобрела особенный вес именно в контексте оценивания). Так, поскольку суды были наделены правом проводить судебную экспертизу законопроектов или принятых законов, этим стали активно пользоваться представители политической оппозиции (способные таким образом заблокировать определенные решения правящей партии или правительства, что может сказаться на всем курсе государственной политики). Помимо судебной экспертизы, суды имеют и другие механизмы влияния на государственную политику, такие как признание определенных законов неконституционными. В некоторых случаях данный инструмент оказывает значительное влияние на государственную политику. Кроме того, суды могут выступать в качестве инициатора определенных законопроектов, когда им становятся очевидно, что законодательная или исполнительная власть игнорирует определенные социальные проблемы.¹

Бюрократия в контексте выработки и реализации государственной политики в классическом ее понимании выступает в основном в качестве административного актора.² Однако в настоящее время бюрократия помимо

или экспертами президента по различным вопросам. Такая ситуация типична, например, для США. Исполнительная власть является главным исполнителем административного оценивания результатов и эффективности государственных политик и программ.

¹ Например, в 2010 году Конституционному Суду Германии удалось вернуть в повестку законодательного органа рассмотрение вопроса о повышении уровня пособий по безработице. В ходе судебной экспертизы выяснилось, что уровень пособия по безработице в Германии не соответствовал конституционным требованиям, поэтому правительство и парламент были вынуждены начать комплекс реформ по решению данной проблемы.

Причем, в некоторых юрисдикциях судебная система также может выступать в качестве политического актора через применение механизма судебного пересмотра законодательства. Эмпирические данные, полученные в США, показывают, что судьи Верховного суда более склонны пересматривать публичные политики и влиять на выработку повестки дня, когда они считают, что новые результаты будут лучше отвечать их собственным интересам, нежели сложившийся статус-кво. Однако если ситуация их устраивает, они более охотно отказываются пересматривать существующие политики (Black R.C., Owens R.J. Agenda Setting in the Supreme Court: the Collusion of Policy and Jurisprudence // *Journal of Politics*, 2009, No. 3).

² Вебер М. Избранные произведения. М. 1990.

данной роли выступает и в качестве полновесного политического игрока в процессе выработки и реализации государственной политики.¹ Природа данного явления по-разному описывается исследователями. К примеру, У.Нисканен полагает, что бюрократия обладает наиболее достоверной информацией об издержках-выгодах от проводимой политики, а также о реальном влиянии законопроектов на те услуги, которые они оказывают. Все это позволяет бюрократии давать законодательной власти безальтернативные предложения, касающиеся бюджета и других государственных политик.² К. Шнапп же считает, что природа власти бюрократии не столь в асимметрии информации, сколько в том, что бюрократия более технически осведомлена о способах решения тех или иных проблем, в то время как у выборных политиков таких знаний нет. В данном контексте бюрократия выносит конкретные предложения по решению социально-экономических проблем и становится главным разработчиком государственной политики.³

Политические партии, рассматриваясь отдельно от их участия в парламентской деятельности, также оказывают влияние на мнения и убеждения граждан, что в итоге сказывается на их электоральном поведении. Поскольку в большинстве стран выборы проходят на регулярной основе, каждая политическая партия представляет избирателям свое видение государственной политики в области экономики, финансов, социальной сферы и т.д.⁴

Помимо статусных акторов важную роль в разработке государственной политики играют группы интересов и эксперты,⁵ а также разнообразные

¹ Hammond T.H. Agenda Control, Organizational Structure and Bureaucratic Politics // American Journal of Political Science, 1986, No. 30 (2).

² Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Transaction Publishers, 1971.

³ Schnapp K.-U. Ministerial Bureaucracies as Stand-In Agenda Setters? A Comparative Description // WZD Discussion Paper, 2000

⁴ Gilardi F. Who Learns from What in Policy Diffusion Process? // American Journal of Political Science, 54 (3), 2010.

⁵ Группы интересов призваны привести государственные инициативы в соответствие с потребностями общества. В профессиональной литературе группы интересов обозначаются множеством определений, такими как группы давления, лоббисты, ассоциации по интересам, некоммерческие партнерства. Уилсон считает, что для

гражданина существует три причины вступить в группу интересов. Первая причина - это блага, которые получают члены группы интересов. Второй причиной является преследование собственных политических целей. Третья причина состоит в желании показать свою политическую позицию (например, против использования ядерной энергии).

Группы интересов достигают своих политических целей различными путями. Первым механизмом является прямое лоббирование, которое основывается на непосредственных контактах политиков и членов группы интересов, что является самым эффективным механизмом, позволяющим достичь наиболее благоприятных для членов группы результатов. Существует также лоббирование интересов не в коридорах власти, а за их пределами, например, в СМИ или проведение кампаний за или против определенной политики. Кроме того, существует модель обмена ресурсами между политиками и группами интересов. Ресурсами в данном контексте могут стать экспертное мнение, поддержка членами группы определенных инициатив, а группа, в свою очередь, получает доступ к процессу разработки государственной политики. Еще одной, довольно редкой, формой участия групп интересов в государственной политике является создание «правительства частных интересов», которое характеризуется исполнением центральной функции в государстве представителями группы интересов, в основном высших должностных лиц крупного бизнеса (Streek W., Schmitter P.C. *Private Interest Government: Beyond Market and State*. Londone: Sage, 1985). Группы интересов часто используют инструменты политического оценивания с целью повлиять на расстановку сил в политическом пространстве.

В отличие от групп интересов, эксперты не всегда преследуют какие-либо политические цели, однако от них ожидают предоставления беспристрастной объективной информации, которая необходима для формирования эффективной государственной политики (Knill C., Tosun J. *Public policy. A new introduction*. London, 2012).

Чаще всего эксперты рассматриваются в качестве составной части «эпистемологического сообщества», т.е. сети признанных специалистов в той или иной области, в отношении которой разрабатывается государственная политика. О существовании эпистемологического сообщества говорят лишь в том случае, если эксперты представляют собой определенное структурное образование, в рамках которого они могут делиться информацией. Примерами таких институтов являются Всемирная Федерация Будущих Исследований (URL: <https://www.wfsf.org/> дата обращения: 12.10.2016) или Глобальная Сеть взаимопомощи в проведении реформы оборонного сектора (URL: <http://www.gsdrc.org/topic-guides/safety-security-and-justice> дата обращения: 12.10.2016).

Впрочем, существует иная точка зрения на участие экспертов в политике. Некоторые исследователи скептически относятся к роли политических советников и консультантов. К примеру, К. Эхбаум и Р. Шоу полагают, что количество эмпирических данных об их деятельности слишком мало, чтобы сделать какие-либо выводы относительно степени их влияния на политические процессы (Eichbaum C., Shaw R. *Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: the Case of New Zealand // Public Administration*, 2007, No. 85(3)). Не существует неопровержимого доказательства наличия политического аспекта в предоставлении такой информационной поддержки и помощи.

Проблема заключается в том, что такие объединения включают только представителей научной элиты, которые занимаются проведением научной экспертизы. В то же время в политическом пространстве существует множество других экспертов, таких как независимые ученые, консультанты, практикующие юристы и экономисты, которые также могут оказать воздействие на идеи, лежащие в основе государственной политики и представить альтернативное оценивание проводимых программ и проектов.

латентные структуры.¹ С учетом деятельности этих акторов развитые государства активно используют методы общественного оценивания проводимых проектов и программ с целью получения максимально достоверной информации о достижении политикой своих целей.

В современном мире существует тенденция к усложнению взаимоотношений между государственными и негосударственными акторами, принимающими участие в разработке и реализации государственной политики, появлению разнообразных горизонтальных политических альянсов.² Такие сетевые образования появляются, поскольку процессы целеполагания и принятия конкретных решений по определенным вопросам выходят за рамки компетенций отдельных государственных структур и требуют расширения и углубления взаимодействия как между различными органами власти, так между государством и обществом. Часто данное взаимодействие носит неформальный характер и принимает формы дружеских связей между представителями различных ведомств или оперативного обмена информацией. В то же время участники сетевого образования не обязательно обладают равноценным статусом, одинаковыми материальными ресурсами и преследуют одни и те же цели при разработке и реализации государственной политики. Анализ наличия подобных коалиций в политической пространстве необходим для понимания особенностей разработки и реализации государственной политики в государстве в отдельный период времени.

Разнообразие акторов государственной политики умножает перечень политико-административных инструментов оценивания применительно к различным этапам разработки и реализации государственной политики. Не углубляясь в характеристику этапизации формирования государственной

¹ Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти // Полис, 2011, № 5-6.

² Михайлова О.В. Политические сети в контексте понимания демократического правления // Политика. Государство. Управление: Сборник статей / Сост. А.И. Соловьев, Г.В. Пушкарева. - М.: ИД КДУ, 2014.

политики,¹ отметим лишь то, что каждый раунд взаимодействий (политических и административных, статусных и латентных, государственных и гражданских) акторов (каждый из которых обладает собственным весом при разработке повестки дня, разработке альтернатив и проч.)² востребует соответствующие механизмы и технологии оценивания. Например, при определении повестки дня среди инструментов оценивания можно назвать переговоры, сделки между акторами, манипулирование и пр. При формулировке целей оценочные инструменты тесно связываются с нормативно-правовыми формами, легализующими результаты дискуссий между формальными и неформальными игроками о будущем дизайне государственной политики, а также о тех инструментах и методах, которые будут при этом использованы. Инструменты сопутствующего оценивания (in-term) меняются на оценки итогового оценивания (ex-post), характеризующих результаты госполитики (отражающие социальную и экономическую эффективность деятельности и взаимодействия административных и политических институтов, применявшихся ими методов достижения цели, а также другие показатели).

Примечательно, что акторами оценивания могут становиться и различные корпоративные группировки (выступающие как от своего имени, так и являющиеся «адвокатами» правительства), повышая шансы успешного внедрения в систему регулирования и способствуя росту популярности правительства в своих кругах.³ Одновременно усиление разнообразия

¹ Как известно, существует множество теоретических моделей этапизации процесса выработки и реализации государственной политики, основанных на последовательности действий, предполагающей выделение минимально необходимых и достаточных для производства государственной политики акций. Собственные модели этапизации этого процесса предлагали такие выдающиеся ученые как Р.Денхардт, Р.Роуз, Л. Планкетт и Г. Хейли, Дж. Андерсон и У.Дан, К. Паттон и Д. Савицкий и др.

² Так, в исследовании, проведенном Рашем и Тсебелисом, говорится о том, что правительства с сильными позициями в части выработки повестки (например, Франция и Великобритания), гораздо чаще достигают результатов, которые соотносятся с их интересами, чем в странах, где правительства имеют недостаточно рычагов по внесению вопросов в повестку дня (примерами являются Инталия и Нидерланды)².

³ Grossman G., Helpman E. *Special Interest Politics*. Cambridge: MIT Press, 2001.

(прогнозных, сопутствующих и итоговых) оценок возникает и в связи с влиянием правительств зарубежных стран и международных организаций на разные стадии разработки и особенно реализации целей.

В зависимости от типов политических систем и систем макро регулирования технологии и результаты оценивания могут обретать различные формы нормативного закрепления. Например, прогнозное оценивание (анализ, направленный на получение информации, способной дать ответ на вопрос, как затраченные усилия и ресурсы будут соотноситься с полученными результатами), которым нередко пренебрегают в ряде стран, в некоторых юрисдикциях является нормативно закрепленным и обязательным к проведению (например, проведение прогнозного оценивания Европейской Комиссией при внесении предложений по разработке программ, финансирующихся из бюджета).¹ Такие же возможности существуют и применительно к учету данных сопутствующего оценивания, проводимого в форме мониторинга (нацеленного на контроль за целевым расходованием денежных средств, анализ степени согласования действий и процедур).

Суммарный перечень институциональных условий и инструментов информационно-аналитической деятельности (отражающих методы, критерии и структуры оценивания, применяемые политическими и административными акторами на всех стадиях разработки и реализации государственной политики), в конечном счете, дает представления о различных моделях оценивания эффективности государственных политик, складывающихся на тех или иных национальных площадках.

В мировой практике известно несколько таких устойчивых моделей. Так, в США в управленческой практике активно используется оценивание, осуществляемое некоммерческими организациями, которое финансируется за счет донорских и благотворительных фондов. Одной из таких моделей является Проект результативности управления государством (Government

¹ Ex-ante evaluation. Practical guideline for preparing proposals for expenditure programs, (URL: http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/ex_ante_guide_2001_en.pdf, дата обращения: 17.01.2017).

Performance Project), целью которого является оценивание деятельности отдельных штатов, выявление лучших практик государственного управления, а также идентификация проблем и обмен опытом и знаниями.¹ Оцениванию в данном проекте подвергаются использование финансов, человеческие ресурсы, инфраструктура и качество служебной информации.

В европейской практике оценивания распространена другая модель – методика измерения качества САФ (Common Assessment Framework).² Данная методика была разработана Европейским институтом государственного управления совместно с ключевыми европейскими министерствами, ответственными за реализацию государственной политики. Методика САФ создана в целях содействия государствам в процессе внедрения системы менеджмента качества. Кроме того, САФ нацелен на оценивание специфики работы государственного сектора в различных государствах ЕС. Мониторинг внедрения САФ, а также сбор и анализ информации от государств ЕС осуществляется специальным Координационным центром, созданным на базе Европейского института государственного управления.

Отдельные государства создали собственные модели проведения оценивания эффективности государственного управления, основанные на принципах САФ. Например, в Бельгии оцениванием занимается Государственный секретариат по административному управлению и направлено оно на анализ действующего законодательства и административных процедур с точки зрения наличия избыточной административной нагрузки на бизнес и граждан. Существует ряд индексов, которые отражают удобство использования гражданами государственными органами и оказываемыми ими услугами.³ В Швеции используется система

¹ Официальный сайт Проекта результативности управления государством (URL: <http://www.pewtrusts.org/en/archived-projects/government-performance-project>, дата обращения: 22.03.2017)

² Официальный сайт Европейского института государственного управления (URL: <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>, дата обращения: 22.03.2017)

³ Rabin J., H.W. Bartley, Miller J. Handbook of Public Administration. CRC Press, New York: 2007.

рейтингов, которая включает в себя показатели финансовой деятельности, эффективности взаимодействия государственных органов, соответствие деятельности данных органов определенным параметрам, соблюдения административных процедур. При этом рейтинги отдельных институтов и осуществляемых программ различаются между собой.

Как показывает практика, в мире складывается тенденция не столько к заимствованию национальными правительствами даже лучших приемов и практик оценивания, сколько к выработке собственных институализированных моделей, соответствующих уровню социально-экономического развития общества и его политико-административной системы. В то же время такие модели наследуют ряд тенденций и традиций государственного управления, которые не всегда способствуют повышению качества различных инструментов оценивания. Однако, вне всякого сомнения, только повышение уровня информационно-аналитической деятельности, связанной с оцениванием эффективности государственной политики, поможет правительствам и государствам успешно решать социально-значимые проблемы. Эта задача приобретает особое значение именно сегодня, когда переплетение вертикальных и горизонтальных связей государственных и негосударственных акторов постоянно усложняет регулятивные возможности государственной политики.

Свои возможности и перспективы решения этого вопроса имеются и у современного российского государства. Однако прежде чем речь пойдет о нынешних проблемах использования инструментов оценивания эффективности государственной политики, обратимся к краткой характеристике новейшей политической истории страны, не только продемонстрировавшей особенности применения этих информационно-аналитических инструментов, но и породивших определенные традиции в этом вопросе.

§ 2. Внедрение инструментов оценивания в процесс разработки и реализации государственной политики в России: ретроспективный анализ

История исследования вопросов разработки и реализации государственной политики накопила большой объем теоретических конструкций, концептуальных моделей и мнений специалистов, которые, пытаясь систематизировать соответствующие эмпирические данные, хотели на их основе предложить универсальную концепцию, проследить закономерности разработки и реализации государственной политики, выявить внутренние и внешние связи, присущие этому политико-административному процессу.

Вместе с этим, в вопросе изучения разработки и реализации государственной политики большой блок исследований посвящен разработке и реализации государственной политики в конкретном государстве. В отличие от теоретиков, исследователи национальных аспектов разработки и реализации государственной политики не стремятся к получению универсального знания. Напротив, специалисты в области национальной политики пытаются выявить конкретные особенности и отличительные черты разработки и реализации государственной политики в том или ином государстве (регионе, отрасли), идентифицировать присущие им тенденции и проблемы.

Отечественная политическая наука, хотя и имеет сравнительно недолгую историю своего современного развития, также связала активность своих представителей с изучением особенностей российской государственной политики, выявлением проблем ее разработки и реализации, определением перспектив их развития. Обращаясь к исследованиям постсоветского периода – в целях систематизации накопленного знания за это время - выделим пять условных этапов, позволяющих понять, насколько система государственного управления смогла укоренить или создать

предпосылки для оценивания эффективности государственной политики и государственных проектов. К таким этапам мы относим: период перестройки (конец 1980-1993), эпоха Ельцина (1993-1999), время реформ В.В. Путина (2000-2008), период президентства Д.А. Медведева (2008-2012), современный этап (2012-настоящее время).

Период распада Советского Союза многие исследователи соотносят с временем становления современного государственного управления в России. В то же время, многие исследователи, такие как Г.Л. Купряшин¹, А.М. Шахбанов², В.Л. Римский³ полагают, что процессы, происходящие в перестроечный период, повлияли на современный дизайн государственной политики в России. Именно они ознаменовали принципиально новый этап в политическом, социальном и экономическом развитии России и определили новый контекст российской государственной политики. Некоторые из проблем, возникшие в тот период, в настоящее время считаются разрешенными, однако многие из них до сих пор оказывают значительное воздействие на разработку и реализацию государственной политики в России.

В начале 1990-х годов перед государством столкнулось с комплексом задач по созданию новой модели разработки и реализации государственной политики.⁴ Данные задачи должны были быть решены в контексте глубоких экономических и политических преобразований, а также в процессе существенного изменения роли политических акторов. Политический контроль над государственным аппаратом был во многом потерян, начался поиск партнерских отношений между государственной администрацией и

¹ Купряшин Л.Г. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2011.

² Шахбанов А.М. Особенности государственной социальной политики в 90-е гг. XX в. // Теория и практика общественного развития, № 11, 2012.

³ Римский В.Л. Особенности российской социальной политики. Материалы конференции «Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России», 2006.

⁴ Купряшин Л.Г. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2011.

новыми экономическими акторами. Однако перемены в системе государственного управления отставали от перемен в общественном устройстве страны, от развивающихся новых экономических и политических отношений.

Существенным было и то, что формирование новой модели государственной политики и управления происходило в условиях доминирования норм патерналистской культуры в российском обществе. В этот период политической нестабильности власть была вынуждена идти на чрезвычайные меры, которые помогали снизить напряженность от существующих проблем, но при этом создавали предпосылки их будущего воспроизводства в многократном размере. Выход из данной ситуации стал возможен только при наличии политической воли к упорядочению государственного управления и только через создание организационно-правовых механизмов, реально воздействующих на социально-экономические процессы в стране в интересах населения и предполагающих установление соответствующих обратных связей.

На практике трансформировались функции политических акторов, которые формировали основные направления деятельности правительства и контролировали выработку государственной политики. Резко сократились формы контроля за государственной бюрократией как сверху, вследствие ликвидации партийной монополии коммунистов, так и снизу из-за отсутствия механизмов гражданского демократического контроля. В данной ситуации государственные чиновники обрели существенные политические функции, превратившись в решающих игроков при формировании государственной политики. Государственная бюрократия стала формировать, определять и контролировать многие политические проекты, постоянно совершенствуя механизмы перераспределения общественных ресурсов в своих интересах.

Одновременно происходило повышение роли бизнеса в политике государства. В условиях политической и экономической нестабильности

частный сектор получил множество возможностей в экономической сфере, а также огромное влияние на выработку государственной экономической политики. Не обладающая надежными административными и финансовыми ресурсами правящая политическая верхушка вынуждена была опираться на бизнес-структуры, чтобы удержать свои властные позиции. В итоге в первой половине 90-х годов в стране сложилась фактически система олигархического правления, в которой политические элиты срачивались с элитами бизнеса, реализующие собственные политические стратегии, блокировали принятие важных законов, отказывались от решения социальных проблем, стремясь к максимизации собственной выгоды. Ситуация усугублялась постоянными институциональными трансформациями управленческого дизайна, выстраивавшегося зачастую под отдельные фигуры, создавая таким образом многочисленные функциональные пересечения и пустоты в системе государственных органов.

В экономике страны наметился глубокий спад, который сопровождался ростом инфляции, снижением инвестирования, нарастанием внешнего долга, уменьшением реальных доходов населения, сокращением производства практически на 50%. Данные проблемы возникли на почве проводившихся экономических реформ, направленных на либерализацию цен и массовую приватизацию.

Значительные проблемы возникли и в социальном блоке. Сторонники левых идеологий того периода, такие как КПРФ и Аграрная партия, оценивали социальную обстановку как «социальную катастрофу», которую Россия не видела с начала смутного времени XVII века.¹ Поскольку российское население того периода было слабо социально мобильным, оно не было в полной мере готовым к резкому переходу на рыночные отношения, а эффективные рычаги социальной адаптации отсутствовали, что породило

¹ Усманов Р.Х. Региональный партогенез в политическом пространстве современной России. М., 2002.

массовую бедность и нищету.¹ Общественные организации и профсоюзы не имели действенных рычагов влияния на государственную власть, чтобы как-то изменить положение. Однако, несмотря на все перечисленные социальные и экономические проблемы, общество не перешло к открытому противостоянию с властью, а идеи открытого социального протеста не нашли отражения ни в одной политической идеологии того времени.

Впрочем, на этот период существует и другая точка зрения, которая содержится в докладе «Перестройка глазами россиян: 20 лет спустя», подготовленного Международным фондом социально-экономических и политических исследований (Горбачев-фонд) в 2005 году.² В данном документе этот период рассматривается как весьма созидательный, заложивший основу демократизации страны, освободивший российский народ от остатков тоталитаризма. Перестройка обеспечила обществу такие права и свободы как свобода собраний, митингов и демонстрация, создания партий, беспрепятственного выезда за границу, свобода вероисповедания, отмена цензуры. Кроме того, доклад Горбачев-фонда оспаривает и экономические неудачи перестроечного периода. «Бытует мнение, - говорится в докладе, - что перестройка не имела четкого плана действий, что реформаторы не знали, куда должно идти советское общество. Это мнение противоречит фактам. Основная идея концепции перестройки состояла в освобождении общества от деформаций и последствий «культы личности», застойного периода, от всего того, что тормозило демократическое обновление. Сердцевиной этой идеи было возвращение человека как главной фигуры в политику, экономику и духовную сферу, преодоление его отчуждения от производства, власти и культуры».³

¹ См.: Шахбанов А.М. Особенности государственной социальной политики в 90-е гг. XX в. // Теория и практика общественного развития, № 11, 2012; Дмитриев М. Экономические проблемы реформы здравоохранения в России. Материалы международной конференции «Инвестиционный климат и перспективы экономического роста России» и др.

² Горшков М., Петушков В. Перестройка глазами россиян: 20 лет спустя. <http://www.gorby.ru/userfiles/file/petuhov.pdf> (режим доступа 1.08.2015)

³ Там же

Представленный доклад можно оценивать двояко. С одной стороны, он подготовлен фондом, принадлежащим последнему Генеральному секретарю ЦК КПСС М. Горбачеву, с чьим именем и связан данный период в российской истории. На протяжении долгого времени в ответ на критику оппонентов, М.Горбачев в своих выступлениях «оправдывает» деятельность правительства в тот период и просит не винить его в случившемся.

С другой стороны, доклад подкреплен значительным объемом статистической информации, которая обосновывает мнения авторов. Авторы доклада сопоставляют опрос общественного мнения, проведенного Фондом общественного мнения (ФОМ) в 1995 году с результатами опроса, проведенного Институтом комплексных социальных исследований (ИКСИ РАН) в 2005 году. По данным сравнительного анализа, число граждан, убежденных в том, что перестройка была необходима увеличилось с 40% до 46%.

Таким образом, целями государственной политики перестроечного и раннего постперестроечного периода можно назвать всесторонний пересмотр идеологической, политической и экономической организации жизни общества, переход на демократические основания разработки и реализации государственной политики. Основными политическими акторами данного периода признается бюрократический аппарат, сильно увеличивший свое влияние по сравнению с периодами командно-плановой экономики, а также бизнес-структуры, в то время как общественные объединения влияния на процесс выработки и реализации государственной политики не оказывали. Данный период характеризуется проведением множества реформ государственного аппарата, экономической, социальной жизни. Однако данные реформы носили «хаотичный» характер и не способны были решить назревавшие в обществе проблемы.

На данном этапе административных процедур оценивания не существовало, вновь созданные государственные органы не имели четких критериев результативности собственной деятельности. В данном контексте

высоким было лишь влияние различных международных организаций (USAid, ПРООН), которые устраивали различные, в том числе обучающие, мероприятия, показывающие преимущества западных моделей развития и государственного управления. Сама же государственная политика и крупные государственные проекты строились на основе явных приоритетов крупных корпоративных игроков, предопределяя тем самым полный приоритет механизмов разнородного политического оценивания.

В 1993 году начинается следующий период развития государственной политики в России. Российские ученые дают различные определения данному периоду: «смесь авторитаризма на региональном и демократии на федеральном уровнях»¹, «полудемократия», «фасадная демократия», «клановая демократия» и др.² Государственная политика эпохи Ельцина, с одной стороны, тяготела к демократизации и международной интеграции (вступление в Совет Европы в 1996 г.), но с другой стороны сохранила и усилила многие элементы прошлого. Основным документом, принятым в период Президентства Б.Н. Ельцина, стала Конституция 1993 г., которая, по выражению некоторых исследователей, является «демократической по форме, но авторитарной по содержанию».³ Так, институт многопартийности и всеобщих выборов сочетался с формами авторитарно-олигархического правления, укоренелостью неформальных отношений, формированием элитарного корпоративизма. Однако в данный период у верховной власти не было единой стратегии развития, но при этом было принято множество федеральных программ, которые слабо коррелировались между собой и не были обеспечены финансово. Коротко говоря, данный период характеризовался неэффективностью государственного управления,

¹ Баранов Н.А. Политический режим современной России // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, 2007, № 3.

² Урнов В., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005.

³ Смолин О.Н. Политический процесс в современной России. М.: 2006.

неспособностью государства обеспечить решение основополагающих вопросов и приоритетных проблем общественной жизни.¹

В данный период можно наблюдать выделение особой роли Президента и его Администрации, игравших центральную роль в разработке государственной политики. На этом фоне ослабевала роль Парламента и политических партий в определении целей государственной политики, да и гражданские структуры также не имели особых каналов для такого влияния. В данном контексте сохранилось преобладание сугубо политических методов оценивания эффективности проводимой политики, направленных на сохранение власти в руках отдельной элитарной группы. Используемые механизмы политического оценивания практически исключили методы парламентского, судебного, гражданского и, в значительной степени, даже экспертного оценивания. Хотя в данный период были предприняты первые попытки внедрения программного метода, оценивание данных программ не проводилось ни на одном из уровней государственного управления. На фоне ухудшавшегося социального и экономического положения эти инструменты оценивания не могли способствовать повышению эффективности государственной политики.

¹ Исаев Б.А., Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России. СПб.: ПИТЕР, 2009.

В этом политическом контексте остро стоял вопрос и об уровне легитимации Президента страны. Так, 1999 году Комиссия Государственной Думы по импичменту заявила, что Б.Н. Ельцин сознательно проводил политику, направленную на ухудшение социально-экономического положения в стране: «Тяжёлые условия жизни народа России и значительное сокращение его численности явились следствием тех мер, которые были осуществлены в период с 1992 года под руководством и при активном участии президента Ельцина... Есть серьёзные основания считать, что сокращение численности населения также охватывалось намерением президента. Стремясь в конечном итоге добиться изменений в стране социально-экономического уклада и обеспечить с помощью нарождающегося класса частных собственников укрепления своей политической власти, президент Ельцин сознательно шёл на ухудшение жизненных условий российских граждан, с неизбежностью влекущее повышение смертности населения и сокращение его рождаемости...» (Импичмент (репортаж из Государственной Думы) // Газета «ЗАВТРА» 18 мая 1999 № 2¹⁰(285).

К началу следующего периода, ознаменованного избранием в 2000 году Президентом В.В. Путина, сложился целый комплекс проблем и особенностей системы управления, которые по настоящее время оказывают существенное влияние на разработку государственной политики в России. Во-первых, в качестве такой особенности можно отметить формирование более стройной системы законодательства (пришедшего на смену периоду бывшего «беззакония», отражавшего многочисленные юридические коллизии, поскольку динамика общественных отношений постоянно перегоняла юридические нормы, которые не успевали, а подчас и не в состоянии были их своевременно оформлять, закреплять, регулировать¹). Во-вторых, институты власти продемонстрировали тенденцию к снижению своего общегражданского формата деятельности (под влиянием нараставшей коррупции и усиления дискреционных полномочий госбюрократии, удаляясь в своей деятельности от социальной базы). В таких условиях государственная политика не могла надлежащим образом решать общественно значимые проблемы. Единая социальная политика фактически перестала существовать, а экономическая политика в значительной степени оказалась направленной на осуществление «антидемократической приватизации» (демонстрируя обширные проблемы в системе льгот и налогообложения). Неудивительно, что исследователи - такие как А.М. Шахбанов² и В.Л. Римский³ - отмечают, что основа множества социальных проблем, которые должны решаться с помощью государственной политики, лежит в действиях самого их породившего государства. В-третьих, остро встала проблема недоверия народа к власти. Если в начале 90-х годов многие граждане возлагали большие надежды на новое правительство и кардинально новый

¹ Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия: власть и правопорядок // Государство и право. 1994. № 1.

² Шахбанов А.М. Особенности государственной социальной политики в 90-е гг. XX в. // Теория и практика общественного развития, № 11, 2012.

³ Римский В.Л. Особенности российской социальной политики. Материалы конференции «Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России», 2006.

политический курс, то к началу 2000-х, 75% считали себя пострадавшими от проведенных реформ, в то время как улучшить свою жизнь смогли лишь 25% опрошенного населения.¹

Отмеченные факты дают основание утверждать, что в рассмотренные периоды государственная политика отличалась крайней неэффективностью и не смогла решить социально значимые общественные проблемы. В этом контексте оценивание эффективности государственной политики проводилось исключительно правящими кругами и в основном в политической форме (при этом испытывая влияние крупного аффилированного бизнеса) на основании своих властно значимых интересов. Даже элементарные методы административного оценивания отсутствовали, а гражданские акторы, экспертно-научное сообщество практически не привлекались к этой информационно-аналитической деятельности.

Несколько огрубленно, но вполне определенно можно сказать, что последовавшее осознание обозначенных проблем со стороны российских властей привело к пониманию ими необходимости – совмещенного с реформированием системы государственного управления – обновления механизмов формирования государственной политики, предполагавшее неременное внедрение в российскую управленческую практику успешно зарекомендовавших себя в развитых западных демократиях механизмов и методов оценивания.

Такие меры были предприняты в 2004 году, когда власть полностью овладела необходимыми ресурсами, позволившими ей формировать базовые процессы в рамках государственной политики.² Начало данному процессу положила новая административная реформа, в основу которой легли преобразования структуры и механизмов деятельности правительства и всей системы исполнительной власти, формирование стандартов качества оказания государственных услуг, внедрение передовых, в том числе,

¹ Москвин Л.Б. Власть и общество: проблема доверия // Власть, № 9, 2011.

² Купряшин Л.Г. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2011.

информационных технологий в целях увеличения эффективности государственного управления. При проведении административной реформы в Российской Федерации, в основном, учитывался опыт реформирования систем государственного управления Великобритании, Австралии, Германии, США, Канады и Франции.

Была проведена реорганизация правительства и создана трехуровневая структура федеральных органов исполнительной власти, включающая в себя федеральные министерства, службы и агентства, каждое из которых должно было стать ответственным за выполнение определенных функций и выработку государственной политики в конкретной сфере.

Кроме того, с принятием Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ реформированию подверглась и система государственной службы. Целью такого реформирования стал уход от клиентелистских и патерналистских отношений и попытка создания конкурсных и оценочных процедур отбора, в том числе с привлечением к работе аттестационных комиссий, состоящих из представителей общественности. Данная новелла была заимствована из опыта США, где в каждом административном ведомстве действуют собственные системы оценки, разрабатываемые на основе рекомендаций Службы управления персоналом.²

Однако надо отметить, что достигнутые в то время итоги реформирования системы государственного управления исследователи трактуют неоднозначно. С одной стороны, была проведена большая подготовительная работа по проработке основных методов, принципов и концепций реформы, предпринята попытка их внедрения в российскую практику государственного управления.³ В практике разработки и

¹ Федеральный закон от 27.03.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета, Федеральный выпуск №3217 от 30.05.2003.

² Административные реформы в зарубежных странах и развитие министерского звена управления // ВШЭ

³ Вольф В.С. Цели и результаты административной реформы в России: формальность или шаг вперед // Экономика. Государство. Общество, №26, 2011.

реализации государственной политики появились такие понятия как управления по результатам, скользящее бюджетирование, планирование и прогнозирование, которые стали составными частями системы оценивания эффективности государственной политики в России.¹

В начальный период реформ существовало мнение, согласно которому институциональную структуру общества и государственного управления можно перестроить довольно быстро, обладая значительной политической волей и рациональным подходом к отбору наиболее передовых практик.² Вместе с этим, множество практических задач так и не было решено, к примеру, так и не произошло снижения уровня коррупции или исчезновения теневых схем принятия решений. Также в контексте проведенной реформы не был выработан и прозрачный механизм выработки государственной политики. Так, Е.Н. Гаталов считает, что мероприятия административной реформы, хоть и направленные на преобразование системы управления, на деле явились лишь ширмой для властных и лоббистских интересов. Как пишет этот ученый, «те ... мероприятия административной реформы, которые лежат на уровне ниже управленческого, превратились в бюрократическую рутину отчасти из-за того, что они стали определённым раздражителем для высшего руководства, и, особенно, для чиновников низшего звена, отчасти из-за существенных социокультурных ограничений реформы. А рутинность сводит до минимума творческий потенциал реформаторов среднего звена».³

Неудачи административной реформы породили волну критики в адрес реформаторов, а преобладающим мнением стало утверждение о том, что изменение государственных институтов может потребовать большого

¹ Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации"

² Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А. Институты: от заимствований к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики, 2005, №5.

³ Гаталов Е.Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России / Власть № 3, 2009.. 27-32 с.

количества времени, а жесткий защитный культурный панцирь государственных чиновников и инерция сложившихся практик делают невозможными фундаментальные трансформации в ближайшем будущем. Я. Кузьмин и В. Радаев считают, что «невозможно переделать институциональные структуры стран восточной культуры, чтобы они стали похожими на западные, поэтому первые никогда не смогут достигнуть такого уровня развития и благосостояния, какого достигли вторые»¹. Тем не менее, известно, что в мире есть и обратные примеры - это Япония, Корея, Гонконг, Сингапур.

Анализируя итоги правления В.В. Путина в период с 2000 по 2008 года, специалисты отмечают, что во время социального и идеологического раскола Президент опирался на принцип «социального контракта» между государством, обществом и бизнесом. В.В. Путин показал готовность к диалогу с представителями различных политических сил, а также продемонстрировал решительность при нейтрализации влияния на власть олигархических структур.²

Однако ряд политологов отмечают несоответствие между декларируемыми целями государственной политики того времени и реальной политической практикой. Например, имело место расхождение между намерениями создать систему устойчивой представительной демократии с процессами сворачивания реальной политической конкуренции, что стало особенно очевидно в результате парламентских выборов 2003 года, когда партия «Единая Россия» получила конституционное большинство.³

Что касается применения инструментов оценивания, здесь также не существует однозначных трактовок. С одной стороны, в управленческую

¹ Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А. Институты: от заимствований к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики, 2005, №5

² Исаев Б.А., Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России. СПб.: ПИТЕР, 2009.

³ Урнов В., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М., 2005

практику были внедрены процедуры оценивания эффективности государственной политики, аналогичные тем, что используются в западных демократиях. В процесс разработки и реализации государственной политики с целью оценивания были вовлечены гораздо больший круг негосударственных акторов, чем это было в перестроечные годы или в эпоху правления Б.Н. Ельцина. Однако копирование моделей оценивания, используемых в западных демократиях, не принесло в российскую практику существенных положительных результатов.

В 2008 году в должность Президента Российской Федерации вступил Д.А. Медведев, который провозгласил своими политическими целями повышение качества жизни населения, разработку приоритетных национальных проектов, продолжение стабильного экономического развития, развитие институтов и управленческой инфраструктуры (предполагающее внедрение инноваций и инвестиций), а также оптимизацию сотрудничества с бизнесом, дальнейшую интеграцию России в международные отношения в рамках отстаивания российской позиции по ключевым вопросам мировой повестки дня. Д.А. Медведев уделил особое внимание инновационному развитию, а также ликвидации ограничений при ведении предпринимательской деятельности. В целом, по множеству вопросов Д.А. Медведев продолжил политику своего предшественника.

Политологи оценивают эпоху правления Д.А. Медведева как более либеральную и тяготеющую к Западу, однако, испытывающую на себе существенное влияние Премьер-министра. Д.А. Медведев смог достичь определенных результатов во внешней политике: Россия стала полноправным членом БРИКС, ШОС и ОДКБ, достигнуто политическое сближение с США, установлены партнерские отношения с Кубой и Венесуэлой. К достижениям Д.А. Медведева отнесено также замедление развертывания ПРО в Европе. Однако во внутренней политике значимых результатов Д.А. Медведеву достигнуть не удалось, период его правления был ознаменован только одной важной реформой - реформой Министерства

внутренних дел, которая также до настоящего момента подвергается критике.¹ Хорошие результаты были достигнуты в социальной сфере: в 2008-2011 годах Россия достигла одного из наивысших показателей роста населения за несколько десятилетий (так, количество семей, рождающих второго ребенка, увеличилось на 45%, третьего – на 62%).

В период с 2008 по 2012 годы усиливаются тенденции внедрения новых методов проектного управления в российскую управленческую практику, а также дальнейшее закрепление административных процедур оценивания. В данный период была предпринята попытка введения стратегического управления в России. Главным документом в этой связи стало принятие в 2008 г. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.²

В то же время, несмотря на довольно детальное описание направлений и целей государственной политики на долгосрочную перспективу, Концепция не внесла ясности в распределение полномочий между уровнями государственной власти, а также не систематизировала нормативно-правовую базу реализации Концепции, разрабатываемую каждым конкретным исполнителем. Таким образом, в разрабатываемых каждым

¹ Исторические итоги правления Дмитрия Медведева // Деловые новости 18.10.2012 (URL: <http://delonovosti.ru/analitika/1076-istoricheskie-itogi-pravleniya-dmitriya-medvedeva.html>)

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г».

Данный документ внес в российскую практику выработки государственной политики ряд качественных нововведений. Целью Концепции является обеспечение в долгосрочной перспективе устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе. В соответствии с этой целью в Концепции сформулированы основные направления долгосрочного социально-экономического развития страны с учетом вызовов предстоящего периода; стратегия достижения поставленных целей, включая способы, направления и этапы; формы и механизмы стратегического партнерства государства, бизнеса и общества; цели, целевые индикаторы, приоритеты и основные задачи долгосрочной государственной политики в социальной сфере, в сфере науки и технологий, а также структурных преобразований в экономике; цели и приоритеты внешнеэкономической политики; параметры пространственного развития российской экономики, цели и задачи территориального развития.

государственным органом прогнозах, концепциях, планах и «дорожных картах» единой логики все еще не прослеживалось.

В данный период в российскую управленческую практику также входит понятие «государственная программа». В России понятие «государственная программа» закреплено в постановлении Правительства Российской Федерации №588 от 02.08.2010 г. «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»¹. В соответствии с данным документом «государственной программой является система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности»².

Тематикой оценивания эффективности государственного управления стали интересоваться научные и экспертные круги, которые изучали зарубежный опыт, сопоставляли его с российской практикой и разрабатывали собственные методики оценивания. Примером такой деятельности являются усилия специалистов из Высшей школы экономики, которые разработали методологические подходы к оценке качества государственного управления.³

Коротко говоря, в период президентства Д.А. Медведева в практику государственного управления в России входят важнейшие для оценивания эффективности государственной политики понятия, например, государственные программы, которые подразумевают под собой более глубокое внедрение процедур административного оценивания; расширяется

¹ Постановление Правительства Российской Федерации №588 от 02.08.2010 г. «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

² Там же.

³ Методологические подходы к оцениванию государственного управления, в том числе к оценке регулирующего воздействия (URL: <https://www.hse.ru/org/projects/47265585>, дата обращения: 10.03.2017).

круг акторов, которые не только участвуют в процессе оценивания, но и предлагают направления развития российских методик применения этого инструмента.

С 2012 года, когда в должность Президента вновь вступил В.В. Путин, в России проходит комплекс политических реформ, среди которых упрощение регистрации политических партий, возвращение в Государственную Думу кандидатов, выдвинутых по одномандатным округам, переход к выборам губернаторов. Кроме того, появился проект реформы Общественной палаты Российской Федерации, который был предложен группой сенаторов из Совета Федерации. Появление подобного проекта реформы говорит не только о расширении круга акторов, вовлеченных в разработку крупных политических инициатив, но также и о том, что реформа В.В. Путина не заканчивается на изменении политических институтов. Данная реформа является комплексной и охватывает социальные основы политической системы, составной частью которой является сфера политической активности граждан¹.

В.В. Путину удалось значительно расширить круг лиц, вовлеченных в большую политическую реформу, который теперь включал не только партию власти, но и оппозиционные структуры, экспертные организации, СМИ и представителей гражданского общества. «Признаки реальной, а не декларативной «системности» проявляются в ведении активного диалога с различными политическими акторами по вопросам политической реформы. Это также подтверждают результаты голосования в Государственной Думе по некоторым ключевым законопроектам (в частности, закон об «иностранных агентах», новая редакция закона о выборах губернаторов)².

В тоже время с 2012 года российское государство сталкивается с проблемами, по сложности сопоставимыми с проблемами начала 2000-х -

¹ Зудин А. Год Президентства // Российская газета - Федеральный выпуск 28.02.203, № 6019 (43)

² Зудин А. Год Президентства // Российская газета - Федеральный выпуск 28.02.203, № 6019 (43)

экономическим кризисом, снижением цен на нефть, международной изоляцией в связи с присоединением Крыма к территории России. В данном контексте В.В. Путин предпринимает разворот внутренней политики на соответствующие его доктрине национальные интересы, проводит взвешенную патриотическую политику, которая встречает одобрение большей части общественности.¹ В период третьего президентского срока В.В. Путина было инициировано множество крупных политических проектов, таких как создание Евразийского экономического союза, борьба с запрещенной на территории России террористической группировкой «Исламское государство», развитие отношений со странами БРИКС, воссоединение Крыма с Россией, проведение Зимних Олимпийских игр в Сочи.

В управленческом контексте данный период ознаменован укреплением программного управления в России и расширением инструментов участия заинтересованных лиц в выработке государственных программ. В 2014 году был принят Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»². В данном законе нашли отражение не только основные направления государственной политики, но и основные документы стратегического планирования. Таким образом, закон о стратегическом планировании в Российской Федерации систематизировал большой объем нормативно-правовых документов, издаваемых каждым исполнителем и участником стратегического управления, разделив их на четыре блока: общефедеральные документы, отраслевые документы, документы в системе прогнозирования и документы в системе планирования и программирования. Подобное разделение закреплено также на муниципальном уровне.

¹ Президент Путин: 15 лет у власти, наполовину пройден третий срок... РИА Новости 07.05.2015 (URL: <https://ria.ru/politics/20150507/1063006321.html> дата обращения: 12.12.2016).

² Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации".

Определенные успехи были достигнуты в формировании прозрачной процедуры оценивания государственных инициатив с участием негосударственных акторов. С 1 июля 2015 года функционирует портал Госпрограмм РФ,¹ где публикуется сводная аналитика по всем текущим государственным программам. Кроме того, эксперты и общественные объединения могут в электронном виде поучаствовать в согласовании государственных программ. Данные собираются и поступают в федеральный орган исполнительной власти, ответственный за разработку госпрограммы, а также в Правительство Российской Федерации. Однако, мнения, высказанные гражданскими структурами на данном ресурсе, имеют лишь рекомендательный характер.

Вместе с описанными позитивными тенденциями развития системы оценивания в России, при анализе процесса принятия и исполнения документов по стратегическому планированию можно увидеть и ряд проблем. Прежде всего, это отсутствие единства между документами, разрабатываемыми различными ведомствами. Часто они не совпадают по срокам реализации или системности мер, принятых на различных уровнях. Система долгосрочного планирования в территориальном разрезе в настоящий момент находится на ранней стадии развития.²

Проанализировав этапы развития государственной политики в период с конца 1980-х годов по настоящее время можно выделить ряд особенностей процесса разработки и реализации государственной политики, которые влияют на формирование эффективной системы оценивания в России. Данные особенности рассматриваются как с политической, так и с административной точек зрения.

¹ Официальный портал государственных программ Российской Федерации (URL: <https://programs.gov.ru/> дата обращения: 20.01.2017).

² Дмитриев М.Э. Система стратегического планирования – масштабный организационный эксперимент // Геоинформационный портал ГИС-Ассоциации (URL: <http://www.gisa.ru/57052.html>, дата обращения: 1.08.2015)

Одной из особенностей российской практики выработки и реализации государственной политики с точки зрения политического механизма является понимание ее как средства достижения властно значимых интересов, но не как деятельность по решению общественных проблем.¹ С этим связано распространение преимущественно политических методов оценивания. Другая политическая проблема связана со спецификой политических акторов в российском пространстве. В отсутствие сильного оппонирования со стороны общественности, государственные лидеры и элиты смогли уйти от ответственности за решения основных проблем социальной и экономической сферы.

Политические лидеры практически не рассматривают гражданские структуры в качестве источника и полноправного участника процесса выработки и реализации государственной политики, а лишь как средство легитимации собственной власти. Политические деятели предпочитают общаться с гражданскими структурами и обществом, в большинстве, в период предвыборных кампаний. В целом, российские политические элиты видят в государственной политике, по преимуществу, лишь инструмент достижения своих личных интересов. Данный подход также влияет на внедряемые механизмы и методы политического оценивания государственных проектов и целей.

До настоящего времени в России государственная бюрократия играет роль активного политического актора. Нередки ситуации, когда госбюрократия действует от имени государства, осуществляя тем самым функции выборных политиков.² Для такого контекста характерно отсутствие публичного анализа альтернатив, процесс разработки и реализации государственной политики приобретает неконкурентный характер.

¹ Римский В.Л. Особенности российской социальной политики. Материалы конференции «Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России», 2006.

² Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2011.

Политические руководители остаются не критичными при оценке собственных действий и стремятся символически минимизировать экономические и финансовые издержки. Представители российской бюрократии предпочитают ослабить контроль не только со стороны гражданских структур, но и выборных политиков. Тем самым представители госбюрократии могут самостоятельно действовать от имени государства, а также оказывать влияние на корректировку приоритетов, что сказывается на направленности и качестве государственной политики.

Еще одной особенностью российской модели оценивания эффективности государственной политики являются взаимоотношения власти с экспертным и научным сообществами. В целях обеспечения доверия граждан и обоснования приоритетов и действий в социальной и экономической политике к оцениванию принимаемых в этой сфере решений привлекаются эксперты в области политики, экономики и социальной сферы. Однако экспертное сообщество часто вынуждено подчиняться желаниям и давлению государства относительно оценивания деятельности, поскольку государственные структуры выступают основными заказчиками исследований и консалтинга. Некоторые из таких оценок проводятся прямо исходя из приоритетов и интересов государства. Как полагает В.Л. Римский, «в любом случае эксперты могут подобрать для чиновников описание зарубежного опыта, который подтвердит обоснованность выбора российских моделей ведения государственной политики».¹ Данная черта говорит о специфике применения оценивания, наделяя экспертную оценку совершенно другими политическими смыслами, нежели это присуще развитым демократическим государствам.

Следует выделить и иные отличия оценивания эффективности государственной политики с административной и организационной точек

¹ Римский В.Л. Особенности российской социальной политики. Материалы конференции «Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России», 2006.

зрения в российской системе управления.¹ К ним относится большое влияние Президента Российской Федерации и его посланий на разработку государственной политики (вместе с этим, во множестве развитых государств имеет место обратная корреляция с мнением общества и профессионального сообщества). Все еще отсутствует надлежащая институциональная структура (например, единый орган стратегического планирования и структуры обеспечения финансовых обязательств при реализации стратегий, в то время как во многих развитых странах такие органы были созданы, а финансирование четко определено). К примеру, Национальная Стратегия Устойчивого Развития Республики Корея содержит в своем тексте программы бюджетного обеспечения, а контролирует выполнение Стратегии Комиссия по устойчивому развитию, созданная Президентом. Другим примером является Норвегия, чья Стратегия устойчивого развития финансируется из государственного бюджета, а координирующим органом назначены национальное Правительство и Министерство Финансов. Кроме этого, в отличие от ряда зарубежных стратегий, которые содержат положения о включении в состав экспертных советов представителей некоммерческих структур, академического сообщества и бизнеса, в российской Концепции не содержится механизмов взаимодействия с представителями академического и экспертного сообществ.

Несмотря на попытки систематизации и унификации функций и регламентации деятельности государственных органов, прослеживается нехватка согласованности управленческих действий, что негативным образом влияет на разработку и реализацию государственной политики и, как следствие, негативно оценивается в дальнейшем. В практике российского государственного управления важную роль играют межличностные

¹ Шубенкова А.Ю. Стратегии как инструмент государственного управления: российский и международный опыт .. по материалам семинара «Стратегии как инструмент государственного управления: российский и международный опыт», 2012. URL: <http://www.anspa.ru/files/sem2012/shubenkova.pdf> (дата обращения: 2.06.2015)

отношения, которые снижают степень предсказуемости и прозрачности государственной политики.

Кроме того, существует проблема координации достижения целей общефедеральной политики, поскольку понимание автономии властных структур в процессе самостоятельной реализации государственной политики и выбора механизмов и процедур решается через реализацию различных моделей¹. Поскольку большинство органов исполнительной власти в Российской Федерации подотчетны Правительству или Президенту, они предпочитают получать свои функции и автономию при принятии решений по вопросам ведения. Ситуация осложняется при реализации комплексных долгосрочных программ, которые требуют высокой степени межведомственного согласования, а также координации действий государства с бизнесом и гражданским сообществом. В этой ситуации становятся очевидными кардинальные различия в позициях ведомств, их нежелание отступать от собственного видения проблемы.

Примером такого длительного и сложного взаимодействия является согласование Договора о Евразийском экономическом союзе внутри Российской Федерации. Несмотря на то, что текст Договора содержит множество статей по самым различным аспектам экономической, социальной и дипломатической жизни, согласование данного документа заняло почти 3 года. По примерным подсчетам Российская Федерация провела более 100 межведомственных совещаний на разных уровнях на площадке Министерства экономического развития Российской Федерации с целью выработать согласованную позицию российской стороны.

В конечном счете, можно утверждать, что описанные проблемы свидетельствуют о том, что на процесс разработки и реализации государственной политики в современной России наибольшее влияние оказывают политические, социально-экономические и культурные процессы,

¹ Купряшин Г.Л.. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2011.

характерные для обществ с переходной (от планово-командной к рыночной) экономикой и гибридной политической системой. Как показывает ретроспективное описание процесса разработки и реализации государственной политики в России, основное влияние на данный процесс оказывали и оказывают идеологические установки и политические оценки лидеров и элит, находящихся у власти. Важно и то, что все еще присутствуют попытки механического копирования передового зарубежного опыта в области применения инструментов оценивания без должного учета российской специфики. Как следствие, ряд структурных особенностей государственного управления (сильная политическая роль бюрократии, слабость российского федерализма, давление государства на экспертное сообщество, неэффективность использования инструментов, распространенных в западной управленческой практике и т.д.) все еще определяют приоритет политических методов оценивания, в немалой степени связанных с характером достижения интересов высших слоев правящей элиты, в то время как административные методы, хоть и внедряются в практику государственного управления, не являются подлинно «рабочими» инструментами для определения эффективности или неэффективности государственной политики в России.

Глава 2. Государственная политика и государственные проекты как объекты применения политико-административных инструментов оценивания

§ 1. Критерии оценки эффективности: специфика применения политико-административных инструментов оценивания к государственной политике

Как уже говорилось, в рамках разработки и реализации государственной политики статусными и гражданскими акторами решается социально значимая проблема (комплекс проблем). При этом одним из главных вопросов является получение инициаторами действий обратной связи с исполнителями, демонстрирующей интенсивность и характер решения поставленной задачи, понимание того, кому и каких результатов удалось достичь, оказали ли итоги этой деятельности существенное влияние на определенные общественные отношения и т.д. Ответы на данные вопросы и дает механизм оценивания государственной политики (программ, проектов), способный учитывать не только различные стадии выдвижения и реализации целей, но и кратко-, средне -, долгосрочные последствия их достижения, качество деятельности аппарата управления, характер кооперации официальных и неофициальных игроков и многие другие показатели.

Как было отмечено, оценивание эффективности государственных политик осуществляется как на этапе выработки политики, так и на этапе ее реализации и завершающем этапе. В современных условиях цели оптимизации разработки и реализации государственной политики, придания поставленным задачам более оптимальной практической формы «толкают» правительства к формам проектного управления. Одновременно такой подход делает процесс оценивания более последовательным и эффективным. Кроме того, такой подход позволяет внедрять различные инструменты

оценивания на различных стадиях реализации проекта, а также оптимизировать документальные способы его оформления.

В современном мире понятие «государственный проект» является широко употребительным как в научной литературе, так и в повседневной практике. Хотя в то же время стоящая за ним политико-административная и социальная сущности остаются не вполне проясненными. В отечественной и зарубежной исследовательской деятельности предпринималось немало попыток определить сущности «проекта» и «проектирования» в политическом контексте, однако до сегодняшнего момента единого и однозначного подхода к определению «государственного проекта» выработано не было. Выработка единого понятия «государственного проекта» в контексте современной политической реальности видится чрезвычайно важной не только для дальнейшего развития политического проектирования как самостоятельной ветви политических исследований, но также и для корректного применения механизмов и методов оценивания его эффективности, исходя из возможностей и ограничений данного понятия.

Проект в самом широком его значении является неким прообразом будущего состояния определенного объекта, в то время как под проектной деятельностью понимается деятельность по предвидению таких состояний. В политическом контексте данное понятие не является универсальным, поскольку помимо проектирования в политической среде также используются такие инструменты как моделирование, прогнозирование и программирование, которые также своей целью имеют предвидение будущих состояний объекта в том или ином виде. Часто понятия «государственный проект» отождествляют с некоторыми формами прогнозирования будущего. В то время как между двумя понятиями «проект» и «прогноз» существует огромная сущностная разница.

Выявлением сущностных и методологических отличий проектирования от других инструментов предвидения состояний объектов в политической пространстве занимается целый ряд теоретиков и методологов политической

науки. В частности, Д.А. Ежов, пытаясь выявить различия между проектом и прогнозом, отмечает, что «проект, в отличие от прогноза, отличается более высокой верифицируемостью, поскольку он ближе к гипотетической реальности грядущего. В содержательном отношении он сопоставим с реалистическим сценарием политических процессов будущего».¹

Провести универсальное различие различных типов политического предвидения попытался Н.Д. Кондратьев, который выделял три типа политического предвидения.² Согласно Кондратьеву, к первому типу относится общее развитие социально-политических тенденций. Этот тип является скорее прогнозированием, поскольку целью является построение политической, социально-экономических прогнозов различной продолжительности. Ко второму типу предвидения Кондратьев относит предвидение касательно регулярно повторяющихся событий (например, новый учебный год, наступление отопительного сезона и др.). В данном контексте предвидение, отчасти, может носить характер политического проектирования, поскольку несет в себе вероятностные риски наступления форс-мажорных обстоятельств и т.п.

И.Я. Левяш в статье «Политическое прогнозирование и проектирование: смысл и соотношение понятий, российский контекст» делает попытки сущностного определения различий между проектом и прогнозом в политическом контексте.³ Он считает, что прогнозирование

¹ Ежов Д.А. Политическое проектирование: концептуальный взгляд // Труд и социальные отношения. 2010 №4 С.122, 124.

Таким образом, исследователь соотносит понятия «проект» и «сценарий», отличая их от «прогноза» только лишь тем, что прогноз является продуктом деятельности аналитической, в то время как «проект» - результат не только аналитики, но и творческого мышления. Кроме того, Ежов отмечает, что посредством проектирования будущее создается «путем применения специальной технологии». Существует критика такого подхода, поскольку в данном контексте проектная деятельность представляет собой набор административно-управленческих процессов и исключает элемент политики как таковой.

² Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики. М. 1989.

³ Левяш Л.Я. Политическое прогнозирование и проектирование: смысл и соотношение понятий, российский контекст//Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы к X Международной научной конференции. Ч.1 - М.: ЛЕНАНД, 2013. С. 57.

предшествует дальнейшей деятельности: проектированию, программированию и непосредственному воплощению политических проектов. Прогнозирование и проектирование соотносятся во временном контексте, прогнозирование помогает согласовать краткосрочные и стратегические цели и задачи так, чтобы они не противоречили друг другу.

Если анализировать мировую практику государственного управления, то чаще, чем «государственный проект» встречается понятие «государственная программа». Последняя дефиниция является более распространенной и закреплена в нормативных правовых документах. В России понятие «государственная программа» закреплено в постановлении Правительства Российской Федерации №588 от 02.08.2010 г. «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»¹.

Анализируя тот или иной аспект проектирования авторы часто оговариваются, что в контексте их анализа понятия «проект» и «программа» являются синонимичными и делают акцент, в большинстве, на государственных программах, в то время как это не вполне допустимо.

Программа, также как и проект, является прообразом будущих состояний того или иного аспекта политического пространства, однако, программа, в отличие от проекта, всецело является правовым актом, выпущенным ответственным органом государственной власти и обладающим определенными юридическими атрибутами. В то же время проект и программа не всегда одно и то же, хотя правомерно отметить и совпадение этих двух понятий в ряде случаев. Например, программа по реформированию системы образования может быть как политическим

¹ Постановление Правительства Российской Федерации №588 от 02.08.2010 г. «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»

Под государственной программой понимается система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности

проектом, так и отдельной комплексной программой. Однако правомерен и другой пример. Так, О.И. Зазнаев определяет форму правления как политический проект, который также имеет конкретно правовое закрепление (в Конституции) страны, однако никак не может стать государственной программой.

В то время как проектный характер управления был заимствован из частного сектора, между государственными и частными проектами существует большая разница (Таблица 1). К. Мартланд, проанализировав множество частных и государственных проектов приходит к выводу, что частные проекты больше ориентированы на извлечение финансовой выгоды, в то время как государственные проекты имеют своей целью достижение социально значимых результатов. С другой стороны, в государственном секторе различные проекты (в области образования, транспорта, развития ЖКХ, безопасности и т.д.) гораздо больше конкурируют между собой за ресурсы, чем в бизнесе, поскольку частные проекты гораздо проще поддаются предварительной оценке их финансовой эффективности.

Таблица 1. Различия между частными и государственными проектами¹

	Частный проект	Государственный проект
Цель	Финансовая	Социальная
Финансирование	Кредитные и фондовые инструменты	Налоги, отчисления из бюджета, низкопроцентные кредиты
Присутствие многозадачности	Иногда	В большинстве случаев
Жизненный цикл проекта	Короткий	Чаще длительный
Выгоды	Финансовые	Финансовые, социальные, экономические, экологические и т.д.
Конфликтogenность	Умеренная	Высокая

¹ Martland C. Public VS Private Projects (URL: https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/75001/1-011-spring-2005/contents/lecture-notes/p_eval4_111_pub.pdf Дата обращения: 12.10.2016)

	Частный проект	Государственный проект
Политический аспект	Очень умеренный	Высокий
Оценивание эффективности	Показатели чистой приведенной стоимости, внутренней нормы доходности, окупаемости инвестиций и т.д.	Трудно поддается оценке

Данный инструмент, хотя и был заимствован из управления частным сектором и модифицирован, принимая во внимание специфику политического пространства, обладает множеством преимуществ: позволяет обеспечить эффективную работу всех звеньев цепи исполнителей, наилучшим образом распределить государственные ресурсы и выбрать адекватные методы и технологии.¹ Государственные проекты давно и успешно используются в США и странах Западной Европы.²

Проблема определения эффективности государственных политик и проектов является комплексной. Несмотря на то, что оценивание эффективности пронизывает все этапы процесса разработки и реализации государственных политик и проектов, особенно трудно определить ее на начальном этапе, поскольку это касается не только достижения поставленных целей и финансовых результатов, но и последствий принятых решений в долгосрочной перспективе. В этой связи Ф.К. Кауфман считает, что «если мы предположим, что для эффективной разработки государственной политики более важным является сначала возможность ее изучения, а затем принятие наилучших решений, то мы подойдем к новой парадигме политической теории. Затем мы должны спросить, как процессы оценивания руководства, контроля и внедрения могут быть систематически

¹ Пушкарева Г.В. Проектный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы // Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы к X Международной научной конференции. Ч.1 - М.: ЛЕНАНД, 2013.

² Volmann H. Policy-knowledge and contractual research. International Encyclopedia of Social and Behavioural Studies, vol.5, 2003.

встроены в политические сферы. Реалистический подход к этой проблеме должен состоять в том, что процессы обратной связи как взаимоотношения руководства, контроля и оценивания действуют одновременно на различных уровнях и между различными стадиями разработки политики».¹

Оценивание эффективности государственных проектов особенно важно на завершающем этапе разработки и реализации, поскольку часто с завершением определенного проекта прекращается финансирование, утрачивают полномочия определенные лица и институты. После того как определенная политика была внедрена в практическое поле, должны быть приняты некоторые завершающие выводы о необходимости сохранения существующего механизма целеполагания, принятие решения об отложенной реализации государственного проекта (консервации его в качестве резервного), установлении новых параметров для реализации государственной политики или же о прекращении государственной политики или проекта и полной реконструкции механизма принятия решений.

На данном этапе необходимо выявить положительные и отрицательные управленческие практики, возникшие из опыта реализации государственного проекта, первые из которых необходимо перенести на реализацию политик в других областях, а вторые выявить и воспрепятствовать их распространению. Кроме того, необходимо отметить, какие результаты были достигнуты и не достигнуты и по какой причине. Лежит ли проблема недостижения каких-либо показателей в неверной формулировке политики или в ее некорректной имплементации. Кроме того, по завершению определенных проектов принимаются кадровые решения о продвижении тех или иных участников проекта. Данные задачи во многом помогает решить оценивание государственной политики.

Как уже было сказано, оценивание представляет собой дуальный процесс: с одной стороны, существует набор административных механизмов,

¹ Kaufmann F.-X. The Relationship between Guidance, Control and Evaluation // The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning / Ed. by Kaufman F.-X. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991.

инструментов и техник, которые используются формальными институтами позволяют судить об эффективности реализуемой государственной политики или проекта. С другой стороны, оценивание наделено определенным политическим смыслом, поскольку применяя определенные механизмы, акторы могут влиять на баланс сил игроков в политическом пространстве.

Существует различные подходы к определению оценивания государственных проектов. Британские ученые С. Дональдсон и М. Липси считают, что практика оценивания заключается в вынесении суждений относительно качества государственной политики.¹ Она выявляет негативные последствия, которые могут стать основанием для пересмотра государственных политик с целью их улучшения. Однако, согласно этому определению, может сложиться впечатление, что оцениванием занимаются только эксперты, хотя на самом деле оценивание как процесс включает в себя множество различных акторов, как уже было ранее подчеркнуто в настоящем исследовании. Такой большой круг вовлеченных лиц является результатом существования релевантной политической компоненты в процессе оценивания, когда суждения относительно удачи или неудачи определенной политической линии выносятся различными акторами с целью формирования позитивного или негативного впечатления о властях и их действиях.

А.И. Соловьев подчеркивает данное свойство оценивания, считая, что к оцениванию относится любая деятельность государственных или негосударственных органов, направленная на получение информации, позволяющей осмыслить и диагностировать управленческие действия государственных структур, выявить степень достижения поставленных целей, определить характер воздействия государства на социальные

¹ Donaldson S.I., Lipsey M.W. Roles of theory in contemporary evaluation practice: Developing practical knowledge. in the Handbook of Evaluation: Policies, Programs, and Practicies. London: Sage, 2006.

объекты.¹ Для определения такого воздействия формулируются разнообразные критерии деятельности различных политических акторов от государства в целом до конкретных лиц, принимающих решения, или реализуемых программ. Кроме того, основной сложностью оценивания является невозможность применения государством единых подходов, способных удовлетворить весь спектр различных акторов и групп интересов, действующих в политическом пространстве. В этом контексте государство должно сформировать систему сбалансированных показателей, основывающуюся на принципах политического (отражающего характер отбора целей, финансирования проекта и т.д.), портфельного (оценивание продуктивности конкретных видов деятельности) и программного (связанного с конкретными показателями) оценивания².

Политические механизмы и методы оценивания призваны влиять на баланс сил политических игроков. В данном контексте оценки формируются в результате осуществления сделок, переговоров, апелляции к идеологической или персональной лояльности, различного рода маневров. В качестве основных оценочных инструментов разработки и реализации государственной политики на современном этапе также выделяют компромисс (как соглашение, достигнутое между государственными и гражданскими структурами относительно целей государственной политики); манипулирование, отражающее доминирующее положение центра принятия решений в информационной сфере, а также риторику, отражающую использования властями каналов публичной и неформальной коммуникации для продвижения своих идей и интересов.

Политический аудит могут проводить ключевые игроки, которые способны в дальнейшем включать свои оценки в формы символического давления. С помощью формирования собственного мнения на основе проведенной оценки политические игроки могут оказывать влияние на

¹ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2014. С. 325.

² Там же, С. 327.

реальное поведение институтов, применение санкций. Сложность изучения политического оценивания заключается в том, что оно ситуативно, зависит от мнений, позиций и интересов политических лидеров и элит и сложно поддается изучению с точки зрения построения концептуально-теоретических моделей.

Рассматривая оценивание как управленческий процесс, в англоязычной литературе в контексте оценивания государственной политики широко используются два термина, которые не синонимичны друг другу: оценивание результатов (от англ. output evaluation) и оценивание эффективности (от англ. outcome evaluation). Разведение данных понятий представляется весьма важным, поскольку они представляют собой различные типы оценивания, в которых используются собственная методология и инструментарий.

Понятие оценивания результативности подразумевает под собой оценку достижения конкретных результатов проекта. Такая оценка возможна только для проектов, к которым были разработаны конкретные количественные показатели. Применительно к сфере публичной политики, оценку результатов применяют для констатации фактов работы государственных органов, а именно достижения количественных показателей оказанных ими услуг по отношению к плановым показателям. Такая оценка применяется, в большинстве, в государственных программах, где наличие показателей и индикаторов является неотъемлемой частью реализации документа. Другими словами, результативностью в данном контексте является степень реализации запланированной деятельности и достижению запланированных результатов¹.

Критерии результативности зависят от сферы, в которой вырабатывается государственный проект, а также от степени развития государства в данной области. Например, для развивающихся стран в социальной сфере существенными являются такие критерии

¹ Межгосударственный стандарт ГОСТ Р ИСО 9000-2008. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. М.: Стандартинформ, 2008.

результативности как количество детей, зачисленных в младшую школу, вероятность трудоустройства детей в возрасте 8-14 лет, количество людей, переболевших острой дизентерией и т.д.¹ Часто из-за недостатка ресурсов и знаний у национальных правительств развивающихся стран оценением результативности политик занимаются международные организации и некоммерческие фонды, такие как Всемирный банк, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Всемирная организация труда (ВОЗ) и многие другие.

В развитых странах существуют целые системы оценивания результативности политик. К примеру, в целях оценивания результативности государственной социальной политики Германии в 1970 году создана специальная система социальных индикаторов, которая устанавливает более 400 критериев оценки эффективности в таких сферах как численность населения, обеспеченность транспортом, образование, здравоохранение, социальная безопасности, доступ к культурным центрам и т.д. Данные показатели рассчитываются ежегодно, а данные доступны с 1950 года. Проанализировав основные изменения 83 ключевых показателей, немецкое правительство имеет представление об основных трендах в социальной сфере. Кроме того, такая система показателей помогает идентифицировать основные «болевы́е точки» социальной системы Германии и направить внимание и ресурсы в такие области. Данная система была взята за основу многими европейскими странами и к настоящему моменту похожие системы индикаторов были разработаны в Швейцарии, Чехии, Норвегии, Австрии и Швеции.²

¹ Новый подход к оказанию социальной помощи: опыт применения обусловленных денежных трансфертов в Латинской Америке // Сборник материалов по вопросам социального обеспечения. Всемирный банк, № 15, 2006.

² Noll Н.-Н. Social Indicators and Indicator Systems: Tools for Social Monitoring and Reporting // OECD World Forum «Statistics, Knowledge and Policy», 2004.

Вместе с понятием результативности в научной литературе существует другие понятия, в частности, оценивания эффективности государственной политики. Здесь речь идет не просто о достижении задокументированных показателей, но и тот эффект, которое политическое решение или реализуемый государственный проект вызвали в различных сферах жизни государства. В данном контексте происходит оценивание общих результатов проекта в сравнении с ожидаемыми, анализ результатов, которых достичь не удалось, и вырабатываются рекомендации для дальнейшего планирования деятельности государственной власти.

Термин «эффективность» является междисциплинарным, применяется во множестве сфер деятельности, а том числе и в политике. Эффективность государственной политики невозможно измерить лишь экономическими показателями, хотя, принимая во внимание возможный масштаб действия государственного проекта, этот показатель невозможно не принимать во внимание. Однако помимо экономической эффективности существует также социальная и политическая эффективность государственной деятельности, которую нельзя не учитывать при оценивании государственной политики. Что касается социальной эффективности, то концептуально под социальной эффективностью политической деятельности понимается снижение политической неопределенности, формулировка четких правил игры и контроль за их исполнением. Кроме того, под социальной эффективностью понимается также создание определенной системы норм и правил, исключающей риски разного рода.

Оценка политической эффективности является одной из самых сложных и противоречивых, обусловленной различными интересами и позиционированием акторов.¹ В самом общем виде под политической эффективностью – любой государственной политики и проекта - понимается сохранение стабильности и устойчивости политического режима, укрепление

¹ Димитрова Ю.Б. Политическая эффективность функционирования региональной власти в современной России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва, 2010.

позиций действующей власти, повышение доверия населения к ее деятельности. В то же время стабильность и устойчивость политической системы возникает при выполнении властными структурами явных или латентных социальных функций. Особенно ярко политическая эффективность действий государственной власти выражается в странах с высокой культурой политического участия граждан.

Таким образом, под эффективностью государственной политики в общем виде можно понимать, с одной стороны, достижение максимальных результатов при минимальных затратах различного рода ресурсов (финансовых, временных, человеческих и т.д.), с другой стороны, вклад в качественное развитие общества в целом или того его сегмента, на которое направлено действие государственной политики и которое аттестует деятельность государства как гражданского антерпренера.

Эффективность государственной политики является понятием весьма сложным. Проблема ее оценивания состоит в том, что политика, эффективная с точки зрения экономики, может быть неэффективна с социальной и политической сторон. Напротив, государственная политика, которую можно назвать политически эффективной, не всегда является экономически целесообразной. Кроме того, принимая во внимание множество акторов, оперирующих в политическом пространстве, один и тот же результат государственной политики может быть интерпретирован как эффективный с точки зрения одной социальной группы, но неэффективный с позиции других групп.¹ Все это подтверждает сложность задач, стоящих перед оцениванием, а также обуславливает тот комплексный набор механизмов и методов, использующийся в данном институте.

Вместе с этим, существует научная позиция, согласно которой оценивание результативности в некоторых областях является такой же важной задачей, как и оценивание эффективности. Примером может быть

¹ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2014. С. 327.

сфера здравоохранения.¹ По мнению профессора Гарвардского Университета Р.Бэна, в сфере здравоохранения показатель эффективности государственной политики вполне очевиден: здоровые граждане. Однако система здравоохранения сама по себе не производит здоровых граждан, она лишь выполняет те операции, которые вносят существенный вклад, часто косвенный, в повышение здоровья нации. Для оценивания эффективности политики в области здравоохранения необходим существенный промежуток времени и результаты эффективной политики могут быть очевидны лишь спустя десятилетия. В этой связи, по мнению Бэна, необходимы количественные, исчисляемые показатели, публикуемые на периодической основе.

Существование таких показателей и их публичности решает две задачи. Во-первых, они мотивируют людей, занятых в сфере здравоохранения, лучше работать для исполнения конечной цели системы здравоохранения - повышения здоровья и качества жизни граждан. Во-вторых, публикация отчетов и результатов деятельности всей системы здравоохранения дает гражданам информацию о проводимой политике и позволяет судить о выбранном правящими кругами курсе. Искусство политиков здесь выражается в конструировании дизайна таких показателей, которые бы отражали проводимую политику в наиболее позитивном виде. Таким показателем может стать количество детей, привитых от различных заболеваний, показатель младенческой смертности и т.д., поскольку такие показатели выглядят в глазах общественности наиболее объективными.

Ключевым звеном в процессе оценивания является сбор информации о проводимом государственном проекте. Эта информация может использоваться не только для непосредственного оценивания проекта и корректировки государственной политики в данной области, но и для других политических целей, таких как подтверждение взглядов сторонников или противников политики, ответ на политическое давление и т.п. В идеале новая

¹ Behn R. D. Measure Outputs // Public Management Report, No. 10 (1), 2004.

политика должна разрабатываться только тогда, когда получены результаты оценивания эффектов от предыдущей политики. Хотя оценивание в современном мире является важнейшим этапом реализации государственной политики, эта деятельность не является однозначной. Существует множество факторов, которые усложняют процесс оценивания, среди которых проблема идентификации политических целей, надлежащее определение критериев эффективности, проблема трудности разграничения политических эффектов от других эффектов реализации проекта, многовариантность политического контекста.

Первые три проблемы могут быть решены путем тщательной разработки проекта исследования, принятия соответствующих решений о структуре и стратегии оценивания, которые станут рамками для сбора и анализа данных.¹ В то же время четвертая проблема, политический контекст, не поддается контролю. Хотя целью оценивания является представление наиболее объективной информации о проведении политики, эта деятельность происходит в рамках определенного политического пространственно-временного континуума, и многие лица, принимающие решения, не могут не заботиться о том, чтобы выставить себя в лучшем свете в глазах статусных фигур и институтов. Кроме того, еще одной проблемой оказывается то, что заказчики оценивания хотят получить немедленную информацию о политических эффектах, в то время как многие эффекты от реализации государственной политики являются отложенными.

В целях определения эффективности государственных проектов и соответствия их основным направлениям и целям развития общества проводятся различные типы оценивания, среди которых административное, судебное, политическое и научное. В каждом из этих типов существуют собственные субъекты оценивания, они различаются по преследуемым целям и используемым механизмам и инструментам. Как показывает опыт развитых

¹ Burnham P., Lutz K.G., Grant W., Layton-Henry Z. *Research Methods in Politics*. Basingstone: Palgrave Macmillian, 2008.

государств, наиболее распространенным в современной практике государственного управления является административное оценивание, в то время как судебное и политическое оценивание проводятся реже и только в определенных случаях. Тем не менее, бы было неправильным сделать вывод о том, что определенный тип оценивания является более эффективным, чем другой, поскольку каждый из них актуален в каждой конкретной ситуации и у каждого из них есть свои ограничения. Однако результаты оценивания будут более объективны тогда, когда выбраны правильные методы и инструменты оценивания, что является наиболее сложной задачей для политических акторов в данном контексте.

Наиболее общую классификацию типов оценивания приводит британский ученый М. Скривен, специализирующийся в области оценивания, выделяет два вида оценивания: формирующее оценивание (от англ. - formative evaluation) и суммативное оценивание (от англ. - summative evaluation).¹ Формирующее оценивание представляет собой предоставление консультаций акторам, ответственным за реализацию государственного проекта. Эта разновидность оценивания производится с целью улучшения конкретных мер государственного регулирования. Этот тип оценивания является полезным для усиления внутреннего дизайна проекта и его совершенствования. Формирующее оценивание проводится на всех стадиях выработки проекта, однако на каждой из них применяются различные методы формирующего оценивания. Так на стадии разработки определения проблемы и выработки альтернатив используются такие методы как анализ литературы, анализ выгодополучателей, построение «дерева решений» и т.д. На стадии реализации проекта актуальными становятся инструменты контроля бюджета, контроль временных интервалов, наблюдение за участниками, проведение интервью и т.д.

¹ Scriven, M. The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of curriculum evaluation*, 39-83. Chicago, IL: Rand McNally, 1967.

Формирующее оценивание является привычной практикой в западных развитых странах. Так, при разработке и реализации ведомственных целевых программ, когда имеют место проведение государственных закупок этапным способом, в Великобритании проводится добровольное оценивание последствий (от англ. - peer review), а в США используется ex-post анализ издержек-выгод по завершению каждого этапа конкурса. Кроме того, формирующее оценивание является обязательным при рассмотрении финансирования государственных программ. При этом в США проводится детальный анализ издержек-выгод с использованием различных инструментов: от финансового анализа до анализа социально-политических рисков и всевозможные политических и административных последствий.¹

Суммативная оценка производится по окончанию реализации политики, и по ее итогам выносятся мнения, были ли достигнуты определенные цели. Отличительной чертой суммативной оценки является ее внешний характер и вовлечение лиц, принимающих решения, в процесс, поскольку от понимания результатов оценивания зависит продолжение определенного политического курса, его корректировка или прекращение. Суммативная оценка проводится с помощью комбинации количественных и качественных методов оценивания, таких как измерение показателей, расчет экономии, проведение опросов, фокус-группы, анализ публикаций в СМИ и мнений выгодополучателей.

Однако существование внутренней и внешней оценки эффективности является лишь частью всеобъемлющей оценки эффективности государственного проекта. Как уже было отмечено, в процесс оценивания вовлечены множество акторов, таких как исследователи, консультанты, научные институты, некоммерческие организации, государственные органы исполнительной и законодательной власти, и все эти акторы могут выступать в качестве субъектов оценивания эффективности государственной политики.

¹ Цыганков Д.Б. Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ, М.: ЦЭМИ РАН, 2006.

Внутри государственной структуры государственный проект подвергается административному оцениванию. В основном, объектом административного оценивания является предоставление государственных услуг. Суть административного оценивания сводится к оцениванию, достигаются ли задачи государственной политики при минимальных затратах и минимальной нагрузке на потребителей.¹ При административном оценивании рассматривается не столько эффективность работы государственного органа, сколько результативность. Административным оцениванием занимаются специальные агентства, финансовые, юридические и политические обозреватели, частные консультанты. Главной задачей административного оценивания является увеличение эмпирической базы политических решений с целью сделать процесс государственного регулирования более прозрачным и подотчетным.²

Существует несколько техник административной оценки: оценка процессов, усилий, результативности и эффективности. Оценка процессов призвана выявить возможности для улучшения эффективности процедур. Также в рамках административного оценивания происходит оценка усилий, которые правительство прикладывает для реализации того или иного проекта (с точки зрения финансовых затрат, вовлеченных человеческих ресурсов, времени и т.д.). Оценка результативности имеет своей целью сделать вывод о затратах на реализацию политики и путях достижения тех же целей при меньших затратах. Оценка эффективности сравнивает степень достижения целей с теми, что были заявлены при формировании проекта. Все четыре вида оценивания могут быть сгруппированы в систему индикаторов, которые впоследствии могут послужить основой для сравнения работы государственных органов и даже целых систем государственного управления. Так, сравнительное исследование, проведенное С.Поллитом,

¹ Howlett M., Ramesh M., Perl A. Studing Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2009.

² Radaelli C.M. The Diffusion of Regulatory Impact Assessment: Best Practice or Lesson-Drawing? // European Journal of Political Research, 43 (5), 2004. 723-747.

показало, что государственные органы в Великобритании быстрее достигают поставленных показателей, чем любые другие европейские страны.¹ Исследователь связал это со специфической политической системой и их более индивидуалистичной и терпимой к риску политической культурой.

Хотя административное оценивание больше связано с конечной оценкой, существуют также техники предварительного оценивания политики, которые призваны информировать лиц, принимающих решения, об ожидаемых эффектах от реализации государственного проекта.² Одной из наиболее распространенных техник предварительного оценивания является оценка регулирующего воздействия (ОРВ), которая, по данным ОЭСР, играет ключевую роль в процессе формирования государственной политики и используется в большинстве стран-членов этой организации.³

Помимо ОРВ при проведении административного оценивания применяются различные качественные и количественные методики оценивания результатов реализации политики, поскольку только синтез различных методов позволяет получить объективные данные.

Качественные методы оценивания применяются там, где необходимо ответить на вопросы, как и почему были получены эффекты от политики. Качественное оценивание строится на важности наблюдения, необходимости принимать во внимание сложность политического контекста, а также существование субъективного мнения и интерпретаций в процессе оценивания. Качественные методы, такие как полуструктурированные или неструктурированные интервью и фокус-группы, в отличие от количественных методов, менее исчерпывающие и не сводят полученные

¹ Pollitt C. Performance Management in Practice: a Comparative Study of Executive Agencies // Journal of Public Administration Research and Theory 16 (1), 2006. 25-44.

² Turnpenny J., Nilsson M., Russel D., Jordan A., Hertin J., Nykvist B. Why is Intergating Policy Assesment so Hard? A Comparative Analysis of the Institutional Capacities and Constraints // Journal of European Public Policy, 16(4), 640-53, 2008.

³ Sager F., Rissi C. The Limited Scope of Policy Appraisal in the Context of Referendum Democracy : the Case of Regulatory Impact Assessment in Switzerland // Evaluation, 17 (2), 2011 151-63.

данные к метрическим системам. Обычно такие методы совмещаются с проведением социальных экспериментов.

Качественные исследования начинаются со сбора данных, используя различные методы, такие как метод нарративов, прямые или косвенные наблюдения, взаимодействие между заинтересованными лицами и лицами, проводящими оценивание, сбор документальной информации и т.д. Качественные исследования принимают во внимание позиции множества акторов, а не только тех, на которых было направлено прямое воздействие.¹ Однако при качественном исследовании существует определенная сложность анализа и систематизации данных.

Отдельным методом качественного оценивания, применяемым при проведении административной оценки является система «управления по результатам». Управление по результатам основывается на использовании информации, полученной в ходе имплементации государственной политики, за которую отчитываются официальные лица и государственные менеджеры. Оценивание по результатам проводится, в большинстве, на менеджеральном уровне и включает в себя постановку целей государственной политики, их мониторинг и отчетность по результатам.² Управление по результатам призвано снизить уровень неопределенности при реализации государственного проекта. Кроме того, управление по результатам имеет и чисто политический подтекст. По словам бельгийского ученого В. Ван Дурена «результаты – это не только концепция, но также повестка».³

Управление по результатам широко используется в США на муниципальном уровне для оценивания достижения результатов местными органами власти. Кроме того, управление по результатам являлось ключевым

¹ McDavid J.C., Hathorn L.R.L. Program Evaluation & Performance Measurement: An Introduction to Practice. Thousand Oaks: Sage, 2006.

² Pollitt C. Performance Management in Practice: a Comparative Study of Executive Agencies // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006, 16(1), pp 155-170.

³ Dooren W. van, Bouckaert G., Halligan J. Performance Measurement in the Public Sector London: Routledge, 2010, p.4

компонентом политики М. Тетчер в 1980-х годах. Применение такого подхода позволило повысить уровень прозрачности деятельности государственного аппарата через введение системы показателей на всех уровнях административной иерархии.¹ Кроме того, внедрение управления по результатам стало одним из трендов развития государственного управления в странах ОЭСР.

От качественного оценивания отличается экономическое оценивание, которое включает в себя идентификацию, измерение, оценку и сравнение затрат на входе с эффектами на выходе двух или более альтернативных политических сценариев. Целью экономического оценивания является поиск оптимального использования ограниченных ресурсов, поэтому основной акцент в этом виде оценивания делается на результативности. Обычно экономическое оценивание имеет место при проведении административных процедур. Экономическому анализу могут подвергаться ресурсы отдельного ведомства (в части передачи полномочий другому ведомству, если это более экономически целесообразно) или более масштабные затраты.

Существуют три основных вида экономического оценивания: анализ затрат-выгод, затрат-эффективности и затрат-полезности. Анализ затрат-выгод представляет собой сопоставление всех ожидаемых затрат на государственную политику ко всем ожидаемым выгодам, полученным при ее внедрении, учитывая, что оба показателя исчисляются в денежном выражении.

Примером экономического оценивания является проведенное в Швеции исследование затрат-эффективности в области медицинской помощи жертвам дорожно-транспортных происшествий.² Здесь исследователь сформировал две группы людей, которые попали в Госпиталь Университета

¹ Radnor Z., McGuir M. Performance Management in the Public Sector: Fact or Fiction? // International Journal of Productivity and Performance Management, 2004, 53(3) pp. 245-260.

² Franzen C., Bjornstig U., Brulin C., Lindholm L. A Cost-Utility Analysis of Nursing Intervention via Telephone Follow-Up for Injured Road Users // BMC Health Service Research, 9(1), 2009.

Умеа в результате дорожно-транспортных происшествий. Первая группа получала стандартную медицинскую помощь и реабилитационное обслуживание, вторая группа получила аналогичную помощь, однако в течение полугода медицинская сестра звонила таким пациентам и справлялась об их здоровье. В результате исследования выяснилось, что пациенты из второй группы быстрее выздоравливали и в последующем реже обращались за дополнительной медицинской помощью, чем люди из первой группы. Исследователи сделали вывод о том, что такая мера является очень эффективной и гораздо менее затратной, чем оказание последующей дополнительной медицинской помощи жертвам ДТП.

Кроме административного, существует также судебное оценивание, которое касается принципиальных правовых вопросов, в рамках которых разрабатывается и внедряется государственная политика или проект. Судебное оценивание может быть инициировано как судами, так и по запросу физических лиц или организаций, подающих жалобу на введение определенных политических мер. В самых крайних случаях суд может признать государственную политику или отдельный проект неконституционным и обязать законодательный или исполнительный орган пересмотреть его. Таким образом, судебное оценивание является одним из немногих инструментов, с помощью которого население может оспорить действия власти. В некоторых юрисдикциях суды имеют право оценить не только масштаб политической власти, но также является ли применение этой власти разумным в конкретной ситуации. Таким примером является США, где суды проводят оценивание, соответствует ли программа, принятая правительством, актуальной повестке дня.¹ М. Хоулетт считает, что в парламентских системах, судебное оценивание сводится к постановлению, функционируют ли органы власти в пределах своих полномочий, поэтому оценивание касается, в основном, процедурных аспектов. В государствах с

¹ Adolino J., Blake C. Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries. Washington DC: CQ Press, 2011.

конституционно закрепленным разделением властей, таким как США, судебное оценивание сфокусировано на законодательных и исполнительных действиях как таковых.¹

Третьим типом оценивания, по Хоулетту, является политическое оценивание. Оно основано на менее систематическом и тщательном сборе и интерпретации информации о государственной политике. Политическое оценивание не является оцениванием в классическом понимании, а скорее пониманием политики в позитивном или негативном смысле.² Цель данного вида оценивания прямо коррелирует с конкуренцией между политическими партиями. Политические партии, способствующие проведению определенной политики, заинтересованы в том, чтобы создать позитивный образ своей политической линии, в то время как оппозиционные партии борются не только за свои цели, но и за формирование негативного имиджа политики, проводимой их оппонентами. Множество других акторов, оперирующих в политическом пространстве, таких как научно-исследовательские институты или группы интересов, могут использовать политическое оценивание для собственных целей. В этом случае возникает риск использования оценивания как политического инструмента, а не в целях измерения действительных политических эффектов.

Наконец, оценивание политики может происходить при помощи научных методов. Целью научного оценивания является поиск объективных ответов на вопрос, является ли государственная политика эффективной или нет. Научное оценивание политики проводится представителями социальных наук или экспертами в определенной области, знакомыми со стандартами проведения научных исследований. Хотя политические решения могут основываться на результатах научного оценивания, они часто подкрепляются практическими данными.

¹ Howlett M., Ramesh M., Perl A. Studing Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press, 2009.

² Fischer F. Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Для систематической научной оценки требуются ресурсы, которые часто не доступны для лиц, формирующих государственную политику, самым важным из которых является время. Поскольку политические акторы действуют в жестких временных рамках, ограниченных избирательными периодами, они хотят, чтобы успех от проводимой ими политики был виден избирателям до начала избирательной кампании. В то же время для подготовки объективных научных данных об эффективности государственной политики, необходимо изучать политические эффекты за определенный, иногда продолжительный, промежуток времени.

Научное оценивание является часть всего процесса оценивания государственной политики, которая представляет собой отдельную дисциплину в социальных и политических науках. Научное оценивание применяется для обсуждения методологических основ оценивания, выявления причинно-следственных связей, изучения и разработки различных методов оценивания.

Характерной чертой научного оценивания является использование экспериментальных и квази экспериментальных методов. Они существуют в тесной связи с методами, используемыми в социальных науках, поскольку их главными принципами являются точность и объективность полученных данных. Социальные эксперименты по своей сути оценивают эффективность политики через проверку, привели ли изменения в жизни общества к тем последствиям, которые подразумевались при разработке политики.

Самым простым из экспериментальных методов является случайный апостериальный эксперимент с двумя группами участников. На одну из групп воздействуют мерами государственной политики, а на другую - нет. Члены двух групп назначаются случайно. После того, как эксперимент заканчивается, результаты, полученные в обеих группах, сравнивают. Если эксперимент выстроен правильно и тщательно оценены результаты, исследователи могут получить достаточно объективные результаты о политических эффектах, независимые от других факторов.

Несмотря на то, что проведение экспериментов позволяет получить достаточно объективную информацию, ее проведению мешает несколько факторов, например, этические нормы, затраты и практическая применимость. Все это приводит к тому, что в политической науке чаще используют квази-экспериментальные, а не экспериментальные методы. Квази-экспериментальные методы отличаются от экспериментальных тем, что выборка задается не случайно. Логика сравнения основывается на неэквивалентности групп, которые различаются по большим критериям, чем просто воздействие на них политических мер.¹ Сбор данных осуществляется в зависимости воздействия на данные характеристики перед тем как на них направили политическое воздействие и после этого. В обеих группах это происходит одновременно. Если пост-экспериментальные данные экспериментальной группы и группы сравнения различаются, это может означать, что оцениваемая политика произвела определенный эффект.²

Часто в экспериментальных и квази экспериментальных методиках используется получение эмпирических данных от большого числа респондентов, для анализа этих данных применяются методы количественного анализа. Процесс оценивания при таком анализе занимает центральное место, поскольку является связующим звеном между эмпирическими данными и теорией. В этой связи возникает множество проблем, таких как неправильно выбранные критерии сравнения или плохое качество собранных данных. Кроме того, экспериментальные методы часто требуют больших временных затрат.

В настоящее время идут оживленные споры о том, как интегрировать теоретические предположения с практическими фактами и как улучшить теоретические конструкции. Научное оценивание отличается от предыдущих трех видов тем, что оценочное исследование слабо применяется в

¹ Cook T., Campbell D. Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings. Boston: Houghton Mifflin, 1979.

² Rubin A., Babbie E.R. Essential Research Methods for Social Work. Pacific Grove: Brooks/Cole, 2009.

практических политических процессах, которые и составляют государственную политику.

Теоретическое оценивание позволяет выявить условия реализации проекта и механизмы, опосредующие процессы и результаты, что позволяет выделить средства понимания, работает программа или нет. Теоретическое оценивание концентрируется на выявлении причинно-следственных связей, не ограничивая себя эмпирическими данными. Теоретические наработки позволяют выяснить, почему те или иные государственные проекты успешны или неуспешны, и дать рекомендации по улучшению и изменению государственной политики.

Таким образом, под оцениванием государственной политики и государственных проектов понимается деятельность государственных и негосударственных органов по идентификации основных эффектов реализации государственной политики или проектов в конкретной области, а также по определению соответствия результатов государственной политики или проекта поставленным целям. Данная деятельность является довольно сложной, поскольку эффекты государственной политики рассеяны как во времени, так и в пространстве, существуют отложенные эффекты, а также скрытые эффекты, не видимые субъекту оценивания.

Анализируя определенные виды оценивания, исследователи задались вопросом, существует ли унифицированная формула проведения оценивания эффективности государственного проекта. Исследователи Росси, Дж. МакДевид и Л. Хоторн считают, что каждый вид оценивания использует различный, присущее ему одному и только ему доступный, инструментарий, однако любая деятельность по оценке государственной политики состоит из восьми шагов: идентификация клиентов оценивания (государственная структура, политическая партия, группа интересов и т.д.), формулирование вопросника и критериев, оценка ресурсов, выделенных для проведения оценивания (время, персонал, организационные ресурсы), выявление причин проведения оценивания для конкретного субъекта; выбор наиболее

подходящей стратегии оценивания; разработка мер и сбор данных; анализ данных.¹

К.Нилл и Дж.Тоусен, напротив, считают, что не существует фундаментальной связи между перечисленными механизмами оценивания. Каждый из них обращается к определенным аспектам государственной политики и вносят свой вклад в понимание эффективности государственной политики. В последнее время исследователи задаются вопросом, как интегрировать результаты всех видов оценивания.²

Каждое из перечисленных видов оценивания реализуется на практике различным образом в каждой юрисдикции. В одних юрисдикциях оценивание закреплено на законодательном уровне, органично встроено в систему органов исполнительной власти и является одной из функций государственных органов (например, США), в других за счет развитости и активности негосударственного сектора и научного сообщества, оценивание эффективности государственной политики является очень распространенным. В этом контексте используются такие методы как рейтингование (Швеция), анализ законодательных актов на наличие избыточной административной нагрузки (Бельгия) и другие специальные методики.³

Таким образом, в качестве основных механизмов целесообразно выделять административное, судебное, политическое, экономическое и научное оценивание. Каждый из этих типов оценивания имеет свои возможности и ограничения в применении. Доминирующие в рамках контекста потребности в применении тех или иных подходов влияют на приоритетное использование соответствующих инструментов оценивания и характер их сочетания друг с другом. В то же время их совместное

¹ McDavid J.C., Hathorn L.R.L. Program Evaluation & Performance Measurement: An Introduction to Practice. Thousand Oaks: Sage, 2006.

² Knill C., Tosun J. Public policy. A new introduction. London, 2012. P. 185.

³ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2014. С. 325.

использование способно породить синергетический эффект, способный качественно влиять на дизайн будущей государственной политики, а также на перспективный для общества баланс политических сил.

Поскольку в политико-административном оценивании участвуют различные политические акторы, преследующие не только общегосударственные, но также частные и корпоративные интересы, то и комбинации в применении инструментов оценивания государственной политики в значительной степени несут отпечаток доминирующих позиций определенных – формализованных или неформальных - участников принятия государственных решений.

Применительно к положению дел в современной России следует сказать, что в соответствии с развитием государственной политики здесь также начинают использоваться актуальные инструменты и методы оценивания эффективности государственных программ и проектов. В то же время действие – ранее отмеченных – институциональных и аппаратных традиций, сохранение ряда социокультурных стереотипов в среде политико-административной элиты, а также некоторые иные факторы не только обуславливают специфику используемых инструментов оценивания, но и демонстрируют ограничения в их применении. К исследованию этих аспектов мы и обратимся.

§ 2. Проблемы и практики политико-административного оценивания государственной политики и государственных проектов в современной России

В российской управленческой практике элементы мониторинга и оценивания формально появлялись на рубеже XX-XXI веков. В системе командно-планового управления существовали практики, которые можно назвать аналогами современного оценивания. В СССР существовали такие методики прогнозирования, плановые показатели, эталонное сравнение, отчеты о выполнении плана. С началом переломной эпохи в области политического и экономического управления, все подходы, присущие плановой экономике, были, по сути, дезавуированы.¹

В 1990-е годы усилия по внедрению административных оценочных механизмов в практику разработки и реализации государственной политики имели спорадический характер и выражались в необходимости проведения анализа затрат-выгод в некоторых экономических отраслях. В то же время ввиду особенностей развития государственного управления в этот период основные акторы применяли различные методы политического оценивания, которые и определяли характер и дизайн государственной политики в те годы.

Как уже было отмечено, первые реальные попытки ввести процедуры административного оценивания в практику российского государственного управления были сделаны лишь в 2001 году в период президентства В.В. Путина. Данные практики получили определенное распространение в различных секторах российского администрирования. Первой попыткой ввести элементы оценивания в России является принятие так называемого «пакета де бюрократизации», к которому относятся федеральные законы «О

¹ Цыганков Д. Б. Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. - М., 2009

защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»¹, «О лицензировании отдельных видов деятельности»² и «О техническом регулировании»³. Государственные органы в этот период начали обращать внимание на мониторинг административных барьеров, которые проводились Центром экономических и финансовых разработок при Российской экономической школе и Информационно-консультативным центром «Бизнес-тезариус».

Другим примером внедрения оценивания на данном этапе является применение Фондом развития региональных финансов поддержки федеральных программ развития регионов и дополнительной финансовой помощи дотационным субъектам. Кроме того, с 2000 года в российскую управленческую практику внедряется методика оценки воздействия на окружающую среду.⁴

Наибольшее развитие оценивания эффективности государственной политики в Российской Федерации получили в ходе проведения административной реформы в 2004 году, хотя внедрение оценивания и не рассматривалось в качестве обязательного элемента данной реформы.⁵ В это время в практику российского государственного управления в тестовом режиме начали внедрять методы управления качеством (от англ. - Total Quality Management) и механизмы бюджетирования, ориентированного на результат (от англ. - Performance budgeting).⁶ Концепция российской

¹ Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 N 294-ФЗ

² Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 04.05.2011 N 99-ФЗ.

³ Федеральный закон "О техническом регулировании" от 27.12.2002 N 184-ФЗ.

⁴ Приказ Государственного Комитета по Российской Федерации по охране окружающей среды от 16.05.2000 № 372

⁵ Беляев А.В., Цыганков Д.Б. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственного управления // Вестник актуальных прогнозов, Москва, 2004 № 11.

⁶ Курочкин А.В. Оценивание программ и политик в контексте административной реформы в РФ // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС – СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет т.7, №1, 2011.

бюджетной реформы во многом сопоставима с опытом развитых западных стран, в которых оценка государственных проектов и программ стала действующим механизмом повышения качества государственного управления. Связь между успешностью проведения административных реформ и внедрением института оценивания доказана при анализе множества административных-политических реформ стран Европы, Азии и Латинской Америки.¹

«Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)» предусмотрела развитие механизмов независимой общественной экспертизы и проведение общественных и экспертных консультаций, в том числе, на ранних стадиях разработки и реализации государственной политики и программ.² В 2007 в своем Послании Президент Российской Федерации впервые озвучил тезис о том, что «необходимо оценивать результаты и эффективность использования бюджетных средств»³.

Однако проблема российской практики оценивания заключается в том, что данный инструмент не являлся в то время частью административной реформы. В России существовали разрозненные фрагменты оценивания государственных проектов и программ, но отсутствовала их целостная система. Так, Минэкономразвития России совместно с экспертным сообществом организовывал мониторинг реализации программ социально-экономического развития, Центр экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) проводил мониторинг эффективности политики снятия административных барьеров, отраслевые ведомства осуществляли мониторинги отраслей в пределах собственных функций. Однако, они, как

¹ Evaluation in public-sector reform / ed. by Hellmut Wollmann, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2003.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 № 38-р ««Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)»

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26.04.2007 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ»

правило, не включались в политико-административный цикл и часто не основывались на индикаторах. В случае же, если мониторинг был включен в управленческий цикл, он, как правило, осуществлялся по остаточному принципу, а ответственность за недостаточные или необъективные результаты или несвоевременную корректировку программ и политик не была формально закреплена¹.

На примере рискованной монетизации социальных льгот можно отметить, что правительство не провело должной работы по прогнозному оцениванию.² Кроме того, копируя трехуровневую систему органов власти, которая в западной традиции основывается на том, что министерства вырабатывают политику, а агентства и службы исполняют, а надзорные органы контролируют и оценивают. Российские эксперты уделили недостаточное внимание этому ключевому разделению, что в итоге вылилось в многочисленное дублирование функций между различными органами исполнительной власти.

В 2006-2007 году наблюдаются две разнонаправленные тенденции. С одной стороны, федеральные целевые программы, такие как «Русский язык» или «Безопасность дорожного движения» содержали методики мониторинга и оценки, а в государственных тендерах все больше научно-исследовательских работ посвящено оценке регулирующего влияния, оценке влияния программ поддержки малого бизнеса в регионах. С другой стороны, в 2006 году по запросу Государственной Думы Томской области, Конституционный суд Российской Федерации объявляет неконституционным пункт 100 Регламента работы Правительства Российской Федерации, в котором говорится об обязательности подготовке

¹ Беляев А.В., Цыганков Д.Б. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственного управления // Вестник актуальных прогнозов, Москва, 2004 № 11.

² Цыганков Д.Б. Необходимо создать механизм предварительной общественной оценки реформ // Кремль. Орг (URL: <http://kreml.org/opinions/77250505> дата обращения 14.08.2015).

финансово-экономического обоснования для ряда нормативно-правовых актов, вносимых в Правительство.¹

Хотя к 2007 году в России политически были сформированы национальные приоритеты, которые носили программный характер (реформа армии, удвоение ВВП, повышение доступности жилья, поддержка сельскохозяйственных производителей), в то же время ситуативное практическое внедрение проектных методов управления, закрепление механизма оценивания на федеральном уровне произошло только в 2010 году в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»².

Данное постановление впервые закрепило понятие государственной программы, под которой понимается «система мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности»³. Постановление также закрепляет необходимость разработки перечня индикаторов и показателей для государственной программы, в котором должна быть расшифровка плановых значений по срокам ее реализации, а также данные о связи мероприятий программы и результатов их выполнения с общими целевыми показателями этой программы. Необходимо также обосновать индикаторы по составу и значению, кроме того, их коррекция может быть проведена с учетом влияния внешних факторов и условий на их достижение.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2006 № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации // Российская Газета. 06.12.2006.

² Постановление Правительства Российской Федерации №588 от 02.08.2010 г. «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

³ Там же

Несмотря на внедрение программного метода, оценивание государственных политик и проектов в России остается инструментом, который необходимо существенно дорабатывать и уточнять. Одни проблемы связаны с недостатком понимания важности оценивания для построения эффективной системы государственного управления, другие - в области отсутствия политической воли, несовершенства нормативно-правовой базы и отсутствия единообразных правил и критериев к созданию методик оценивания.

Различные механизмы и методы административного оценивания различаются по сложности применения, различным затратам ресурсов и времени. Анализ текстов современных государственных программ и планов действий российских федеральных органов государственной власти, оценивание их эффективности сводится к расчету и анализу количественных показателей, достижению целевых индикаторов, установленных в тексте программы.

Зачастую методика оценки государственной программы представляет собой весьма небольшой по объему раздел программы, в котором закреплены общие индикаторы, в то время как конкретные специфические инструменты оценивания, а также методические рекомендации по их применению в рамках конкретной программы отсутствуют. Российские программные документы, в основном, закрепляют только экономическую эффективность, степень освоения бюджетных средств, нежели долгосрочные, второстепенные эффекты. Кроме того, до сих пор существует проблема квалификации и количества исполнителей, занятых в сфере оценивания.

В некоторых случаях в программных документах закреплена возможность проведения общественной экспертизы или создания экспертного совета в качестве механизма оценивания. В настоящее время на федеральном уровне инструменты общественной экспертизы используются только в рамках оценивания социальной значимости законопроектов, вносимых на рассмотрение в Государственную Думу Российской

Федерации.¹ В рамках исполнения данной цели было создано Открытое Правительство, главной функцией которого является проведение интересов граждан в процесс принятия политико-административных решений.² Кроме того, в сети Интернет функционирует портал Общественной экспертизы законопроектной деятельности России, где граждане или эксперты могут оставить свой комментарий по тому или иному законопроекту, а также предложить внести изменения в текст законопроекта³. Однако до настоящего момента информации о реальном влиянии общественного или экспертного мнения на процесс принятия окончательной редакции нормативного правового акта не имеется.

Существуют примеры внедрения общественной экспертизы на региональном уровне. С целью вовлечения граждан в процесс выработки государственной политики в конкретном регионе создаются региональные общественные палаты, в рамках которых создаются экспертные советы, в рамках которых проводятся общественные обсуждения нормативных документов и программ развития на региональном и местном уровнях. Примером является проект ЭКОМ – «Контроль легального происхождения леса», реализованный в республике Коми, в рамках которого были проведены общественные и экспертные обсуждения региональной программы в области лесозаготовок, поскольку тема лесной промышленности является важнейшей в данном регионе.⁴ В результате

¹ Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие. – М.: Общественный совет города Москвы, 2010.

² Указ Президента Российской Федерации от 8.02.2012 «О создании рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации «Открытого правительства».

³ Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» (URL: <http://regulation.gov.ru/> дата обращения 15.08.2015)

⁴ Информационно-аналитический обзор «Методы определения эффективности деятельности органов власти и органов местного самоуправления в области предоставления социальных услуг и принятия управленческих решений» - М., Московский Дом общественных организаций, 2012.

проведения различных мероприятий (слушаний, круглых столов) с представителями власти и общественности были приняты некоторые акты, среди которых обращения к представителям региональной администрации, Президенту Российской Федерации, а также ко всем российским гражданам по вопросу незаконной вырубki леса и нарушений условий лесозаготовки. Такие мероприятия позволили мобилизовать представителей бизнеса, граждан, с целью выработки единой позиции по данному вопросу, а также артикулировать собственные интересы во властные круги.

Таким образом, можно констатировать, что в периоды первого президентства В.В. Путина и президентства Д.А. Медведева важность внедрения инструмента общественной экспертизы признавалась на всех уровнях российского государственного управления, в результате чего принимались первые нормативно-правовые акты, регулирующие данный институт и создавались общественные и экспертные советы при различных государственных институтах. Вместе с этим, результаты применения данного инструмента имели лишь рекомендательный характер.

Как уже отмечалось ранее, механизмы и методы оценивания должны применяться в каждом конкретном случае, исходя из цели выработки и реализации государственной политики и проекта в конкретной области, и, что может быть еще более важным, исходя из специфики данной области. В противоположном случае, оценивание может стать контр эффективным инструментом. Одним из негативных примеров внедрения механизмов и методов оценивания в российскую управленческую практику касается сферы исследований, инноваций и технологий, основой для оценивания которой послужило распоряжение Президента Российской Федерации «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу»¹.

¹ Письмо Президента РФ от 30.03.2002 N Пр-576 "Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу"

Эмпирические исследования, проведенные в тот период, показали, что состояние научно-исследовательского сектора не являлось оптимальным. По состоянию на 2004 год в России насчитывалось 3180 научных организаций. Существенная часть из них не располагала собственными опытными и экспериментальными установками. 20% оборудования было старше 6 лет, 42% - старше 11 лет. Патентная и изобретательская активность сотрудников научных заведений была крайне низка: лишь 29% от общего числа патентных заявок, поданных в России. Количество полученных патентов на изобретения составило 34% от числа выданных. Выводы экспертов были неутешительными: большинство научно-исследовательских организаций находилось в упадке, некоторые перестали заниматься научной деятельностью при сохранении бюджетного финансирования, увеличение бюджетов никак не влияли на производительность. Все это послужило началом реформирования российской науки.

На этом фоне была предложена идея формирования рейтинга результативности однопрофильных научных организаций. Данный рейтинг основывался на статистическом инструментарии и количественных индикаторах. Лидеры рейтинга должны были получить дополнительное финансирование, отстающие могли быть ликвидированы. После внедрения системы показателей результативности научной деятельности, были опубликованы многочисленные письма профсоюзов работников Российской академии наук (РАН) с критикой данного подхода. Академики считали, что система оценивания научных институтов может играть лишь вспомогательную роль, в то время как главное слово должно оставаться за экспертами. Аргументом являлось и то, что в российской науке существует множество направлений передовых фундаментальных исследований, «суть которых в России и мире понимают лишь десятки человек»¹.

¹ Работа над оценками: РАН и Минобрнауки снова разошлись во взглядах // Поиск 26.08.2008 URL <http://www.fcntp.ru/page.aspx?page=240> дата обращения 15.08.2015.

В то же время Комиссия по высоким технологиям и инновациям стояла на позициях «здорового прагматизма»: «Государство будет поддерживать только те научные организации, которые выдают на гора конкретный товар или продукцию. А бюджетные деньги, прежде всего, будут выделяться туда, где от них действительно есть максимальная отдача. Оценка результативности должна стать основой реструктуризации государственного сектора науки»¹. В 2008 году Правительство Российской Федерации выпустило постановление «Об оценке результативности деятельности научных организаций Российской Федерации».² Тогда же предполагалось принять типовую методику оценки деятельности научных организаций. Однако «Типовая методика оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР гражданского назначения» была окончательно принята лишь в 2014 году, а в 2016 году была пересмотрена.³

Таким образом, назревшая в 2004 году проблема неэффективности деятельности научных организаций до сих пор не получила своего окончательного разрешения. Проблемой стало взаимное недоверие представителей власти и науки, столкновение позиций, нежелание слышать доводы и конструктивно сотрудничать.

Другой проблемой стало слабое распространение в российской практике института оценивания как такового. Представители научных организаций рассматривали во вводимом механизме политический умысел, хотя, к примеру, полезно рассмотреть опыт модернизации науки в Китае, где оценивание выполняет специальная комиссия, состоящая из представителей профильных министерств и экспертов. Само оценивание результативности

¹ Сергей Иванов призывал ученых ориентироваться на результат // Официальный сайт Российской Академии Наук (URL: <https://российская-академия-наук.рф/news/shownews.aspx?id=83f026de-6366-4e23-844e-2f42739616b0>, дата обращения: 20.05.2016)

² Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 г. № 312 «Об оценке результативности деятельности научных организаций Российской Федерации»

³ Приказ Министерства образования и науки России от 5.03.2015 № 161 «Об утверждении типовой методики оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКР гражданского назначения»

проводят отраслевые эксперты, в то время как представители государственного аппарата ответственны за подготовку соответствующих решений.

Еще одним широко применяемым в западных демократиях и внедряемым в российскую управленческую практику является Оценка регулирующего воздействия (ОРВ), которая представляет собой систематический процесс выявления и оценки возможных последствий введения той или иной программы.¹ ОРВ предполагает определение проблемы, на которое направлено регулирование, цели регулирования, идентификации различных вариантов, которые позволяют достигнуть поставленной цели, сравнение этих вариантов и выбор наилучшего из возможных. Неотъемлемым элементом ОРВ является проведение публичных консультаций с заинтересованными сторонами, что позволяет более точно выявить возможные положительные и отрицательные эффекты от введения регулирования. Таким образом, ОРВ является непрерывным процессом, позволяющим оценить эффективность проекта или программы на всех этапах ее реализации. ОРВ является комплексным подходом, который широко применяется в ЕС, США, Австралии и ряде других стран.

Органы государственной власти в России проявляют интерес к ОРВ с 2010 года. Первый этап введения ОРВ был осуществлен Министерством экономического развития Российской Федерации в рамках разработки Рекомендаций по введению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне, которые содержат общую информацию об ОРВ. Реальное применение система ОРВ получила в 2012-2013 годах с выходом Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».² Данным

¹ Приказ Министерства экономического развития № 623 от 25.09.2012 «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации».

² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Российская газета 09.05.2012 № 5775.

документом предусмотрено публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов, внедрение ОРВ в субъектах и на уровне муниципалитета.

В настоящее время ОРВ обязаны проходить все нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти, регулирующие отношения, участниками которых являются или могут являться субъекты предпринимательской и инвестиционной деятельности.¹ По состоянию на конец 2014 год большая часть мероприятий, предусмотренных упомянутым Указом была выполнена. На сайте Министерства экономического развития размещены 19 631 проект нормативно-правовых актов, 2 724 из которых должны пройти ОРВ. Активно ОРВ внедряются на региональном уровне. По данным Минэкономразвития России только у пяти регионов отмечен неудовлетворительный уровень качества ОРВ, остальные же внедряют процедуру на приемлемом, хорошем или очень хорошем уровне.²

В ходе применения ОРВ в России остается множество нерешенных проблем. Особенно это касается сводных отчетов, которые составляются разработчиками законопроектов. Разделы заполняются слишком кратко, заявленная форма не соблюдается, часто не проводится анализ последствий регулирования, не рассматриваются альтернативные варианты. Даже при указанных нарушениях Минэкономразвития России может выдать положительное заключение ОРВ на законопроект.³ Кроме того, на официальных сайтах разработчиков законопроектов не всегда выкладываются необходимые материалы.

Вместе с этим, существует проблема нехватки прозрачности учета мнения бизнес-сообщества. Публичные консультации часто являются

¹ Приказ Минэкономразвития России № 634 от 09.11.2011 г. «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности»

² Мониторинг внедрения ОРВ в регионах// Министерство экономического развития Российской Федерации [Официальный сайт]. 01.12.2014. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/orvrf/regionalmonitopring/> (18.02.2015).

³ Радченко Т., Паршина Е. Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории // Экономическая политика. 2014. No 3. С. 36–60. URL: <http://ep.ane.ru/archiv/2014/3> (19.02.2015).

формальностью, иногда присутствуют серьезные нарушения, выражающиеся, к примеру, в существенных различиях редакций, отправленных на оценивание и тех, по которым принимаются конечные решения. Кроме того, существенные замечания, высказанные в ходе публичных обсуждений, не всегда учитываются и исправляются, что говорит о низкой степени влияния заключений о проведении ОРВ, закрепляя за ней роль формальной процедурой.¹

Таким образом, на практике децентрализованная система оценивания в рамках ОРВ по факту является централизованной. Успешные примеры реального снижения нагрузки на бизнес и блокирования проектов нормативных правовых актов связаны с работой сотрудников Минэкономразвития России, которые своевременно идентифицировали риски в достаточно кратких сводных отчетах. Специалисты считают, что «наиболее успешными ОРВ можно считать те, что проводились независимыми экспертами, в том числе в рамках пилотных проектов и вне рамок официальной процедуры»². Проблемы, связанные с несовершенством ОРВ многие специалисты связывают с тем, что данный механизм является новым для российской управленческой практики, а у России не хватает опыта, квалификации, ресурсов для успешного внедрения ОРВ.

Существует и другое мнение, согласно которому проблемы внедрения института ОРВ в России носят системный характер и не могут быть объяснены исключительно издержками переходного периода.³ В международной практике ОРВ проходят законопроекты, имеющие ключевое

¹ Дидикин А.Б. Оценка регулирующего воздействия как форма общественного контроля в сфере экономики // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. No 2. С. 3–5. URL: http://lawinfo.ru/catalog/contents/grazhdanskoe_obshestvo_v_rossii_i_za_rubezhom/2/ (дата обращения: 19.02.2015).

² Радченко Т., Паршина Е. Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории // Экономическая политика. 2014. No 3. С. 36–60. URL: <http://ep.aue.ru/archiv/2014/3> (дата обращения: 19.02.2015).

³ Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный Вестник 2015, № 49.

экономическое, социальное или экологическое значение.¹ Примерно 75% законопроектов, проходящих ОРВ в России, не оказывают существенного влияния на экономику. Только 25% законодательных инициатив действительно являлись ключевыми для экономики. Данный тезис говорит об отсутствии ясных критериев отбора законопроектов для ОРВ, что повышает нагрузку на сотрудников, занятых в системе ОРВ и снижает качество данной процедуры. К примеру, в США для прохождения ОРВ законопроект должен соответствовать определенным критериям: оказывать годовой эффект на экономику не менее 100 млн. долларов, привести к серьезному несоответствию между функциями государственных органов, существенно влиять на бюджет, выплаты и субсидии, создавать новые политические вопросы.²

Отсутствие единых стандартов и правил разработки государственных программ, стратегий и планов действий является одной из самых важных методологических проблем оценивания эффективности государственной политики и проектов в современной России. В данной ситуации разработчики государственных программ самостоятельно принимают решение о дизайне методики оценивания, что на практике приводит к использованию простейших экономических методик расчета определенных показателей эффективности. Отсутствие единообразия ведет к ситуации, когда на различных уровнях власти и в различных государственных органах оценку эффективности проводят различными методами и по различным основаниям. Отсутствие унификации подходов к административному оцениванию может привести к критической ситуации, когда связь мероприятий и целевых показателей программы будет отсутствовать, что

¹ Regulatory Impact Analysis // OECD — Organisation for Economic Co-operation and Development [Official Site]. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> (дата обращения: 18.02.2015).

² Presidential Documents. Executive Order 12866 of September 30, 1993. Regulatory Planning and Review // Federal Register. 1993. Vol. 58. No 190. URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/eo12866/eo12866_10041993.pdf (16.05.2015).

приведет к получению необъективных результатов об эффективности реализации политики или программы.

Перечисленные особенности российского процесса оценивания государственных политик и проектов говорят о существенном формализме в применении данных инструментов. Причинами такого формализма, частично, являются недопонимание важности самого механизма оценивания, а также несовершенство нормативно-правовой базы. В российской управленческой практике нередки случаи, когда оценка эффективности государственной программы не проводится из-за сокращения финансирования, что не позволяет получить объективные данные о степени достижения тех или иных запланированных результатов.

Еще одной, опосредованной, проблемой оценки государственной политики в России является многоуровневый, сложный характер взаимодействия государственных органов, что делает процесс согласования и реализации государственных программ очень комплексным. Из-за множества бюрократических процедур согласования и их значительных сроков, в государственные программы сложно быстро внести необходимые изменения в соответствии с результатами, полученными в ходе оценивания ее эффективности.

Таким образом, описанные проблемы оценивания государственной политики и государственных проектов в России ведут к невозможности определить реальный вклад реализуемых правительством мероприятий в решение экономических и социальных проблем, что является главной целью реализации любой государственной политики. На качестве государственного управления в России негативно сказывается формализм, с которым представители власти подходят к оцениванию эффективности собственных действий. Кроме того, в России до сих пор не существует необходимой институциональной и кадровой основы для проведения всестороннего оценивания, что также обосновывает фрагментарность использования таких инструментов.

Существует мнение, что формальное отношение присуще не только институту оценивания, но также всему процессу разработки и реализации государственных программ в России. Российские чиновники относятся к программным механизмам как к способу получения дополнительного финансирования, а также возможности отчитаться о результатах собственной деятельности, и, при благоприятном сценарии, получить продвижение по службе¹. Кроме того, при внедрении инструментов оценивания эффективности государственной политики и проектов в России необходимо учитывать политический и управленческий контекст, который характеризуется высоким уровнем коррупции, сложностью бюрократических отношений, существованием систем клиентелизма и патронажа и др.

Описанные особенности внедрения инструментов оценивания эффективности государственных политик и проектов в России подтверждают необходимость изменения отношения к данным инструментам со стороны государственной власти. Необходимо отойти от процедурного формализма, внедрять методики независимого, внешнего оценивания, а также, в перспективе, закрепить в российской управленческой практике использование сложных методов оценивания (такие как экспертную оценку, а также перспективные методы оценивания: оценку воздействия, оценку, ориентированную на использование, реалистичную оценку). Зарубежная практика показывает, что объективные и своевременные данные, полученные в результате оценивания эффективности государственных программ и проектов, помогают существенно улучшить практику государственного управления, внедрить элементы прозрачности, открытости и подотчетности которые необходимы для стабилизации политической системы. Все это вносит весомый вклад в улучшение социально-экономическое положение населения страны.

¹ Макарова Т. Особенности оценки государственных и муниципальных программ// Оценка программ: методология и практика. / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Издательство «Престо-РК», 2009

Вместе с этим, как уже было сказано, крупные проекты требуют особо тщательного оценивания, поскольку в них вкладывается большое количество временных, человеческих и материальных ресурсов, поэтому эффективность от их реализации должна быть максимальной. В Российской Федерации ежегодно реализуется множество крупных проектов, которые различаются по географическому, временному и финансовому масштабам.

Одним из важнейших проектов последнего десятилетия стала подготовка и проведение XXII Зимних Олимпийских игр и Паралимпийских игр в городе Сочи в 2014 году, которые получили статус государственной важности и вызвали широкий общественный резонанс. Данный проект был отражен во множестве федеральных целевых программ, в целях его реализации был выпущен ряд федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации.¹ На протяжении всего срока реализации проект стал объектом широкого общественного оценивания независимыми СМИ, некоммерческими организациями и гражданами, поэтому внимание к оцениванию эффективности данного проекта со стороны государственной власти, предполагалось, будет на высоком уровне.

Данный проект в начале его реализации в 2008 году ставил перед собой амбициозные цели, среди которых, прежде всего, повышение престижа Российской Федерации на международном уровне. Кроме того, Олимпиада в Сочи должна была повысить интерес к спорту у населения России, обеспечить регион новыми спортивными площадками, развить инфраструктуру города Сочи и превратить его в новый туристический центр. Было создано более 600 тысяч новых рабочих мест. Зимнюю Олимпиаду в Сочи эксперты называют самым крупным российским проектом за последние 20 лет.

Высокий общественный интерес к Зимней Олимпиаде в Сочи был вызван не только в силу повышения престижа страны при проведении

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.01.2015 № 58-р «О Концепции Федеральной целевой программы «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006-2014 гг.)»

крупных международных мероприятий, но также благодаря тому факту, что в рамках реализации программы подготовки и проведения Зимней Олимпиады в Сочи, а также развития Сочи как горноклиматического курорта были запланированы «масштабные затраты и обширные работы: строительство и реконструкция 15 олимпийских объектов общей вместимостью 191 тысяч человек, строительство более 367 км автомобильных мостов и дорог, более 480 км газопроводов, более 201 км железнодорожного полотна, более 550 км высоковольтных ЛЭП, 690 км инженерных сетей, электростанций общей мощностью в 1,2»¹.

Согласно Федеральной целевой программе по развитию г. Сочи как горноклиматического курорта², течение 2006-2014 гг. из федерального бюджета должны были быть выделены существенные средства. Основными целями Программы являлись развитие инфраструктуры г. Сочи и создание условий для формирования первого в России горноклиматического курорта мирового уровня, а также обеспечение условий для успешного проведения XXII Зимних Олимпийских игр.

К началу строительства олимпийских объектов инфраструктура города Сочи была практически изношена, поскольку была создана еще при СССР, поэтому 60 % всех финансовых средств было направлено на создание новой инфраструктуры. 20% средств были направлены на строительство непосредственно спортивных объектов и инфраструктуры. Главным подрядчиком олимпийского строительства являлась государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (далее - «Олимпстрой»)³. Данная

¹ Нефинансовый отчет об устойчивости развития и экологической ответственности за 2010 год // ГК «Олимпстрой». – 26.12.11. - http://www.sc-os.ru/common/upload/Olimpstroy_GO_20101.pdf

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.01.2015 № 58-р «О Концепции Федеральной целевой программы «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006-2014 гг),

³ Федеральный закон от 30.10.2007 № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

корпорация находилась в ведении Правительства Российской Федерации, а отчеты предоставляла непосредственно в Правительство Российской Федерации и Президенту Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону о государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи, «целью деятельности «Олимпстрой» является осуществление контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций, связанных с проектированием, строительством, реконструкцией и организацией эксплуатации объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, а также для развития города Сочи как горноклиматического курорта»¹. Корпорация (существовавшая до момента проведения Зимней Олимпиады, после чего была преобразована) организовывала работы и осуществляла иные мероприятия, направленные на строительство олимпийских объектов за счет собственных средств и средств других инвесторов. Мониторинг деятельности Государственной корпорации «Олимпстрой», а также реализации всех государственных программ и концепций по подготовке к Олимпиаде и строительству олимпийских объектов были возложены на советующие федеральные органы исполнительной власти. Аудиторской организацией, осуществляющей контроль за достоверностью бухгалтерской отчетности компании, была назначена ЗАО «Центр бизнес-консалтинга и аудита».

В ходе подготовки к Олимпиаде в Сочи множество вопросов вызвало превышение сметных затрат на строительство спортивных объектов, а также объектов инфраструктуры. Общий объем финансирования составлял 313,9 млрд. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 185,8 млрд. рублей, за счет средств бюджета Краснодарского края и бюджета г. Сочи - 9,2 млрд. рублей, за счет средств внебюджетных источников - 118,8

¹ Там же

млрд. рублей¹. Также распоряжением Правительства Российской Федерации был высчитан социальный эффект от данного проекта. Социально-экономический эффект от реализации Программы оценивался в 341 млрд. рублей (в ценах 2005 года).

В 2008 году Программа была официально упразднена. Вместо нее начала реализовываться Программа строительства олимпийских объектов и развития Сочи как горноклиматического курорта в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации.² Данная Программа содержала лишь информацию об ответственных лицах, в то время как подробности финансирования в тексте не прописывались.

К 1 февраля 2013 года Государственная комиссия по подготовке зимних Олимпийских игр в Сочи в своих официальных документах указала, что общая сумма затрат на подготовку к Олимпиаде составит 1,526 трлн. руб., из которых 1,136 трлн. рублей (74,5%) были уже потрачены. 737 млрд. рублей составят затраты инвесторов, из бюджета будет выделено 346 млрд. руб.³ Данные цифры превосходили первоначальные примерно в 5 раз. Расходы на подготовку к Сочинской Олимпиаде к тому моменту превысили бюджеты всех предыдущих зимних Олимпиад и к 2010 году составили примерно 1 триллион рублей (примерно 30 млрд. долларов). Вместе с тем, в 2007 году сметная стоимость Олимпиады составляла лишь 12 млрд. долларов.⁴

Такие существенные затраты вызывали резкую критику политической оппозиции. Как отмечал представитель либеральной оппозиции Борис Немцов, рост бюджета Игр вызван искусственно: «В путинской России, где

¹ Постановление Правительства РФ от 08.06.2006 №357 "О Федеральной целевой программе "Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006 - 2014 годы)"

² Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. N 991 "О Программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта"

³ Глузунов О. Уголовные рекорды Олимпиады-2014 // Свободная пресса. – 09.09.2012. - <http://svpressa.ru/economy/article/58466/>

⁴ Бюджет Олимпиады в Сочи побил рекорд зимних Игр // BBC Russia. - 07.06.2010. - http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2010/06/100607_sochi_budget_inflates.shtml

откаты достигают 80-90%, бюджеты должны быть больше. Вот они где-то раз в десять больше и получаются, чем при подготовке других Олимпиад»¹. Существуют другие оценки, в соответствии с которыми существенная разница между первоначальной стоимостью и реальным объемом финансовых средств образовалась как следствие финансового кризиса, который повлек за собой сильную инфляцию, а также из-за дополнительных затрат, связанных со сложным рельефом города Сочи, экологическими последствиями и необходимостью приобретать земельные участки, находящиеся в собственности, по рыночной цене. Кроме того, важным аспектом олимпийской «стройки» стала частая смена руководства государственной корпорации «Олимпстрой». За пять лет руководство корпорации сменилось четыре раза из-за неэффективного управления и неисполнения возложенных на госкорпорацию обязанностей. Общая текучесть кадров в государственной корпорации составила 18,1 %.²

Несмотря на положения дел с планированием в «Олимпстрое» трудно узнать истинное положение дел, основываясь только на изучении годовых отчетов. Несмотря на высокое внимание государства и общественности, к отчетности корпорация подходила весьма формально и представляла собой набор данных таблиц без предоставления пояснений об их содержании.

Результаты проверки деятельности корпорации, проведенной в 2009 год, показали, что госкорпорацией должны были быть освоены 27,7 млрд. рублей капитальных вложений. Вместе с этим темпы строительства были очень низкими, что повлекло сокращение первоначального плана в 4 раза (в декабре 2009 года) до 6,88 млрд. руб. Данный сокращенный план, по сообщениям руководства, был выполнен на 98%, при том, что степень реализации первоначального плана оказалась на уровне лишь 24%.³ О

¹ Там же.

² Отчет Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта за 2010 год // ГК «Олимпстрой». - 26.05.2011. - http://www.sc-os.ru/ru/about/financial/index.php?id_101=1860&from3_101=2

³ Заключение ревизионной комиссии по результатам проверки Отчета Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как

невысоком качестве планирования также говорит тот факт, что не по всем строительным объектам были определены сроки завершения основных этапов.

Вместе с этим, деятельность государственной корпорации подвергалась постоянным проверкам со стороны контролирующих органов. По данным СМИ, «всего на олимпийских объектах в 2010 году ГК «Олимпстрой» и различными контрольными и надзорными органами проведено 1671 проверочное мероприятие. Из них по линии ГК «Олимпстрой» проведена 1261 проверка; по линии органов прокуратуры - 45 проверок; по линии Счетной палаты - 29 проверок; по линии Контрольного управления Президента Российской Федерации - 1 проверка; по линии МВД России и его территориальных подразделений - 14 проверок; по линии Ростехнадзора - 130 проверок; по линии Росфиннадзора - 31 плановая проверка; по линии Росприроднадзора - 16 проверок; по линии других контрольных и надзорных органов - 144 проверки»¹.

Несмотря на такое существенное количество проверок, деятельность «Олимпстрой» в течение всего времени являлось объектом пристального внимания журналистов и было в центре множества коррупционных скандалов.² Уголовные дела были возбуждены по фактам необоснованного завышения сметной стоимости строительства олимпийских объектов. Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д.Козак, который курировал реализацию данного проекта, заявил, что возбуждение уголовных дел по фактам завышения стоимости проекта на 30% является прецедентным для российской строительной отрасли. «Теперь это квалифицируется как покушение на мошенничество. Именно по этим

горноклиматического курорта за 2009 года // ГК «Олимпстрой». - 24.05.2009. – Москва. - <http://www.sc-os.ru/common/upload/reports/2009/6form.pdf>

¹ Нефинансовый отчет об устойчивости развития и экологической ответственности за 2010 год // ГК «Олимпстрой». – 26.12.11. - http://www.sc-os.ru/common/upload/Olimpstroy_GO_20101.pdf

² На Олимпийских объектах в Сочи происходит чудовищный беспредел? // Коррупция.NET. - 21.11.2011. - <http://corrupcia.net/talks/talk-378.html>

признакам возбуждены эти уголовные дела, их расследование продолжается. Это впервые в практике правоохранительных органов, в работе строительного бизнеса России»¹.

Законодательные органы множество раз выходили с инициативой усилить контроль за строительством олимпийских объектов и инфраструктуры. Государственная Дума в 2009 году рассмотрела законопроект, предлагающий ввести ежегодную отчетность госкорпорации перед Государственной Думой. Такая система отчетности могла бы наделить Государственную Думу полномочиями по назначению и освобождению от должности главы Олимпстроя (по представлению Президента), досрочного прекращения его полномочий в случае признания его действий неудовлетворительными. Кроме того, законопроект также внес бы изменения в состав наблюдательного совета: в него бы вошли представители от Государственной Думы, Совета Федерации и Счетной палаты. Данная инициатива была направлена на внедрение мягких корректив, связанных с установлением парламентского контроля, но была отклонена. Депутаты также не могли направлять запросы в корпорацию, поскольку госкорпорация была не обязана раскрывать информацию.

В 2011 году фракция КПРФ также выступила с инициативой о совершенствовании процедуры контроля над деятельностью Олимпстроя, внося на рассмотрение Государственной Думы соответствующий законопроект.² Данный законопроект был отклонен в первом чтении большинством голосов, которое находилось у политической партии «Единая Россия».

Таким образом, при реализации проекта подготовки и проведения Зимних Олимпийских игр в 2014 года в городе Сочи было выявлено

¹ Гладунов О. Уголовные рекорды Олимпиады-2014 // Свободная пресса. – 09.09.2012. - <http://svpressa.ru/economy/article/58466/>

² Багаряков А.В. внес законопроект, ужесточающий контроль над расходованием средств на строительство олимпийских объектов в Сочи // КПРФ.ру. – 17.05.2011. - <http://kprf.ru/dep/92059.html>

множество структурных проблем, которые многие специалисты связывают с низким уровнем государственного управления, высоким уровнем коррупции, низким качеством планирования и изначально заниженными расценками.¹ Несмотря на фактическое закрепление системы оценивания и контроля на уровне федерального закона, распоряжений Правительства Российской Федерации, а также повышенного внимания к проекту со стороны российских граждан и мирового сообщества, эффективность данного проекта оценивается как крайне низкая. В большинстве случаев данные мнения направлены на экономическую эффективность проекта. Хотя все олимпийские стройки обычно не укладываются в первоначальную сумму строительных смет (к примеру, на подготовку к Олимпиаде в Монреале в 1972 году было потрачено на 796% больше средств, чем это предполагалось), Зимняя Олимпиада в Сочи стала самой дорогой в истории Зимних Олимпийских игр.

Среди других отрицательных черт данного проекта эксперты называют крайне низкую степень востребованности олимпийских объектов после проведения Олимпиады. Поскольку население города Сочи составляет около полумиллиона человек, а также учитывая особенности, связанные с курортным сезоном в регионе, риски некупаемости объектов оценены как высокие. Сочи мало что приобрел от олимпийского строительства, которое шло, в основном, по направлению Адлер – Красная Поляна – Имеретинская низменность. Снижению интереса к Сочи после окончания Олимпиады поспособствовали низкий уровень развития инфраструктуры, грязные пляжи, плохая экология, что еще больше усилило проблему невостребованности спортивных объектов.²

Краткий анализ сочинского проекта показывает – помимо своих конкретных параметров - наличие структурных особенностей политико-

¹ Трещанин Д. Олимпиада в Сочи подорожала до триллиона // Свободная пресса. – 07.06.2010. - <http://svpressa.ru/t/26105/?odkl=1>

² Журавлева Н., Кобяков К. Третий пошел // Взгляд. – 31.01.2011. - <http://vz.ru/economy/2011/1/31/465074.html>

административного управления в современном российском государстве. Особенности, многие из которых сохраняют свое влияние и на решение актуальных и стратегических проектов. Они хорошо показывают и структурные особенности (возможности и ограничения) использования типичных политико-административных механизмов и методов мониторинга и оценивания. Не случайно, в конечном счете, проводившиеся проверки контролирующих органов, предоставление отчетов Президенту и Правительству, стремление властей установить парламентский контроль за строительством инфраструктуры, а также прогнозные и сопутствующие формы экономического оценивания не смогли обеспечить должный социально-экономический эффект данному проекту. Более того, реализация данного проекта на протяжении всего срока сопровождалась множеством скандалов, журналистских расследований и нареканий со стороны общества и оппозиционных политических кругов. Планы и контрольные события не выполнялись в срок, при реализации проекта было приложено мало усилий по установлению эффективного инсайдерского контроля и внутреннего оценивания. Кроме того, игнорировались такие инструменты как депутатские запросы, обращения граждан, экспертные заключения.

Такое положение тем более заслуживает негативной оценки, поскольку столь масштабный проект был реализован на деньги российских налогоплательщиков. Несмотря на значительные суммы, затраченные на строительство, по состоянию на конец 2014 года окупаемость олимпийской стройки составляет лишь 4%.¹ По оценкам Внешэкономбанка, главного кредитора данного проекта, общий объем убытков составляет 175 млрд. рублей, а большая часть олимпийских объектов условно названа «расчетно-убыточной».²

¹ Алексеева М.И., Волкова К.В. Оценка управления финансами при реализации проектов Олимпиады в Сочи 2014 // Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 2014.

² Олимпиада в Сочи год спустя. На что потрачены 1,5 млн и почему они не вернулись? <http://kapital-rus.ru/articles/article/273496/> (дата обращения 29.09.2015)

Результаты сочинского проекта показательны и в том смысле, что оказался невыполненным важнейший принцип: учет мнения граждан и некоммерческих структур является одной из важнейших форм демократического оценивания эффективности государственных проектов. И изначально Олимпиада в Сочи была заявлена как совместный проект государства и бизнеса с большим объемом инвестиций как российского бизнеса, так и иностранных компаний. При этом, не было проведено оценивание самого главного факта: готовы ли российские граждане потратить колоссальные средства на реализацию данного проекта, ведь направление денег на олимпийскую стройку означает их сокращение в таких сферах как образование, здравоохранение, социальная поддержка и поддержка малого бизнеса.

История Олимпийских игр знает примеры, когда реализация подобных проектов была начата, прежде всего, с получения согласия граждан. Кроме того, существуют примеры, когда граждане, высказав свою волю путем референдума, отказывались от проведения Олимпиады в своей стране или своем городе. В ноябре 2013 года в Германии был проведен референдум по поводу согласия жителей четырех регионов Баварии на проведения зимней Олимпиады-2022 в Мюнхене в результате которого немецкое правительство изменило свои планы на проведение Олимпиады, поскольку 54% граждан высказались против.¹

В 2014 году подобный референдум состоялся в Швеции, где ранее планировалось возможное проведение зимней Олимпиады-2022 в Стокгольме. Жители Швеции также отказались от такого проекта, объяснив это огромными затратами на строительство новых олимпийских объектов и сомнениями в их будущей окупаемости. Помимо этого, в Швеции довольно сильны позиции «зеленых», которые всячески препятствуют перестройке природного ландшафта и нарушению экологического баланса.

¹ Мюнхен отказался от Олимпиады из-за негативного опыта Сочи (URL: <http://sport.rbc.ru/article/190933/>, дата обращения: 23.05.2015).

Цели реализации государственного проекта проведения Зимней Олимпиады в Сочи были ясны с самого начала: повышение престижа страны в глазах международной общественности, развитие города Сочи как горноклиматического курорта, создание рабочих мест, стимулирование граждан заниматься спортом и пр. Кроме того, данный проект также имел и патриотическую составляющую, призванный объединить все население страны. Круг акторов по выработке и реализации данного государственного проекта также был довольно широк, и хотя основные решения в процессе реализации принимало Правительство Российской Федерации, многие федеральные и региональные органы власти, экспертные, контролирующие, волонтерские организации были вовлечены в проект.

С формальной точки зрения, исполнители данного проекта соблюли все принципы оценивания: методики были разработаны и законодательно закреплены, отчетность предоставлялась в срок, рассматривалась на самом высоком уровне и была доступна для широкой общественности, однако возникшие проблемы в реализации проекта снизили его имиджевую и политическую стоимость, в том числе, подорвав авторитет проекта как в глазах российских граждан, так и мировой общественности.

Причины данных проблем кроются как в пережитках «перестроечного прошлого», которое, как отмечалось ранее, до сих пор оказывает влияние на выработку государственной политики в форме коррупции, протекционизма, клиентелизма, формального подхода к разработке и реализации государственной политики.

Анализ результатов реализации данного проекта показал, что он не был эффективен ни с точки зрения экономических показателей (общий объем убытков составляет 175 млрд. рублей), ни с социальной точек зрения (туристический поток в Сочи в 2014 году увеличился на 22%, но только за счет российских туристов).¹ Что касается улучшения имиджа России в глазах

¹ Сочи после Олимпиады: туристы – круглый год // РИА Новости 07.02.2015 (URL: <https://ria.ru/tourism/20150207/1046415806.html> режим доступа: 12.12.2016).

международного сообщества, подготовка к Олимпиаде сопровождалась множеством негативных откликов в зарубежной прессе. Успехом стало лишь то, что искусственно подогреваемые ожидания провала, скандала, политизированной демонстрации и антироссийской акции не оправдались.¹

Пример проекта проведения Олимпийских игр в Сочи также показал, что формальных мер по оцениванию эффективности государственных проектов недостаточно, необходима еще и политическая воля к изменению ситуации на основе данных, полученных при оценивании. Таким образом, главным аспектом и драйвером успешной подготовки и реализации эффективного государственного проекта является политико-административное оценивание, которое, прежде всего, направлено на соблюдение прав граждан, отстаивание интересов избирателей, а не получение политической или экономической ренты, наращивание прибылей или соблюдение формальных процедур.

Таким образом, рассмотрение процесса внедрения различных механизмов и методов оценивания в российскую управленческую практику позволяет сделать несколько важнейших выводов для его дальнейшего успешного внедрения. Принципы и содержание инструментов административного оценивания государственной политики в России, даже на современном этапе, в немалой степени сохраняют черты, присущие базовым механизмам командно-планового управления. Эти инструменты до сих пор конкурируют с перспективными методами (стратегического, индикативного) планирования, прогнозирования, проведения общественных экспертиз, оценки регулирующего воздействия.

Кроме того, в силу приоритета политических механизмов оценивания эффективности государственной политики в России инструмент оценивания в настоящее время все еще не стал органической частью российской системы государственного управления. На практике многие из задекларированных

¹ Константин Косачев: Три причины деформации имиджа России на Западе // Совет по внешней и оборонной политике 10.06.2014 (URL: <http://svop.ru/news/11694/> дата обращения: 13.12.2016)

положений не реализуются или реализуются без учета российской специфики, что нивелирует эффективность применения подобных инструментов. Пока же наибольшее распространение при разработке и реализации государственной политики получают наиболее простые инструменты оценивания, такие, как мониторинг и анализ затрат-результатов. Более сложные методы либо не используются (тем более на постоянной основе), либо не имеют обязательного характера. Как показывает отечественный опыт, пока в России отсутствует понимание необходимости получения объективных результатов оценивания и их дальнейшего использования в управленческой практике.

Приоритет использования сложных инструментов оценивания будет способствовать развитию отечественной системы государственного управления, закреплению оценивания в качестве принципиального института разработки и реализации государственной политики в России.

Заключение

Как показано в исследовании, современные требования общества к формированию государственной политики и реализации государственных проектов требуют организации и поддержания эффективной кооперации усилий государственных и негосударственных акторов, официальных органов и гражданских структур. Только такая комбинация усилий, подкрепленная соответствующими формами взаимного контроля способна обеспечить деятельность государства как гражданского антрепренера на всех социальных аренах (отраслях, территориях). Непременное вовлечение негосударственных акторов в решение социально-значимых проблем общества, а также в процесс разработки и реализации государственной политики делает систему государственного управления прозрачной и эффективной, позволяет достигать важных общественных результатов.

С этой точки зрения важнейшим управленческим значением обладают различные механизмы и методы оценивания, которое представляет собой экспертно-аналитическую деятельность по сбору информации о содержании и характере достижения поставленных целей государственной политики и их влиянии на разнообразные общественные отношения. С точки зрения своего формирования и применения, оценивание эффективности государственной политики обладает фундаментальными политическим и административным основаниями. Таким образом, с одной стороны, оценивание может способствовать повышению эффективности государственных политик и проектов, усиливая понимание политической целесообразности решаемых задач (поддержания баланса сил, легитимации власти, повышения диспозиций ключевых акторов и т.д.), а, с другой стороны, корректируя действия административных структур с точки зрения более рачительного перераспределения материальных, финансовых и прочих ресурсов (на основании применения особых процедур, повышающих рациональное

обоснование достигаемых целей). Органическое применение этих политико-административных методов оценивания (предполагающих и более широкую разверстку своих механизмов, включающих также судебные, экономические и научные методы) имеет свои возможности и ограничения в практическом применении. Совместное, релевантное применение этих разнообразных методов и инструментов оценивания способно поднять управленческие практики государства на необходимый обществу и власти уровень эффективности и результативности.

Как показывает мировой опыт, характер применения этих инструментов госрегулирования, а также сочетание универсальных и специфических для национальных государств методов оценивания непосредственно зависит от институционального дизайна политической системы (формирующегося с учетом традиций национальной политической системы) и политической воли руководства, уровня экономического развития общества, подготовки кадров управления и зрелости гражданских структур и населения в целом.

Проведенный анализ внедрения различных инструментов оценивания эффективности в процесс разработки и реализации государственной политики в различных странах показал, что наиболее полно данные инструменты внедряют развитые демократические государства. При этом активное использование там методов проектного управления существенно повышает и роль всех инструментов оценивания.

Анализ базовых факторов, оказывающих влияние на разработку и реализацию государственной политики в современной России - и тем самым предопределяющих возможности и границы применения инструментов оценивания - позволяет утверждать, что решающим значением здесь обладают политические, социально-экономические и культурные процессы, характерные для обществ с переходной (от планово-командной к рыночной) экономикой и гибридной политической системой. Опыт постсоветского развития российского общества показал, что на всем протяжении этого этапа

система государственного управления не смогла укоренить те институты и организационно-кадровые структуры, которые бы предопределяли возможность систематического использования и конструктивного инструментов оценивания. Особенно в их современных формах.

Даже с начала 2000-х годов, когда были созданы определенные нормативно-правовые условия для практического применения инструментов оценивания, их использование носило все такой же спорадический характер, демонстрируя при этом сугубо механическое копирование передового зарубежного опыта без учета российской специфики и особенностей отечественного политического контекста. Причем, в силу структурных особенностей российского государственного управления (высокой политической роли бюрократии, распространения коррупции, давления властей на экспертное сообщество, слабости гражданского общества и др.) приоритет получили политические методы оценивания (зачастую открыто представлявшие сугубо корпоративные приоритеты правящей элиты), а также формальное использование даже современных инструментов этой экспертно-аналитической деятельности.

В данном контексте оценивание эффективности государственной политики и государственных проектов в России до настоящего времени так и не стало устойчивым компонентом системы государственного управления, нередко существуя лишь в риторике официальных лиц. Такое положение зачастую приводит к контр продуктивному использованию данных инструментов, не позволяя повысить эффективность решаемых в государстве социально значимых задач.

В настоящее время в системе государственного управления в наибольшей степени при разработке и реализации государственной политики и государственных проектов присутствуют наиболее простые инструменты оценивания (чаще экономического), такие, как мониторинг и анализ затрат-результатов. Более комплексные и передовые методы оценивания либо не используются, либо их применение носит спорадический или мало

результативный рекомендательный характер. Как можно судить по опыту реализации крупных управленческих проектов, в настоящее время у российских правящих кругов все еще отсутствует понимание жесткой необходимости получения объективных результатов оценивания и их дальнейшего использования в управленческой практике.

Вместе с этим, оценивание эффективности государственных политик и проектов – что подтверждается многолетним опытом применения комплексных систем оценивания эффективности в развитых странах – остается важнейшим инструментом повышения качества государственного управления, решения социально-значимых задач и проблем, достижения общественно-значимых результатов.

В этих условиях можно говорить о необходимости изменения отношения российских органов государственной власти и чиновников к применению оценивания эффективности государственных политик и проектов, преодоления процедурного формализма, уделения более пристального внимания внешнему оцениванию (в том числе работе с независимым экспертным и научным сообществом), постепенного внедрения более сложных и перспективных методов оценивания, таких как оценка управляющего воздействия; оценка, ориентированная на использование; реалистичная оценка, а также элементы стратегического и индикативного планирования. Как показывает зарубежная практика, именно своевременные, методологически верные и объективные данные, полученные в ходе оценивания государственных политик и проектов, позволяют постепенно повысить эффективность государственного управления, стабилизировать политическую систему путем внедрения элементов открытости, прозрачности и подотчетности, и улучшить социально-экономическое положение населения страны, что в современных условиях необходимо сделать в Российской Федерации.

Список используемой литературы

1. Алексеева М.И., Волкова К.В. Оценка управления финансами при реализации проектов Олимпиады в Сочи 2014 // Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, 2014.
2. Ахременко А. С., Юрескул Е. А. Влияние внешних условий на оценку эффективности государственного сектора в регионах России // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2013. № 3.
3. Ахременко А. С. Оценивание динамики эффективности государства в региональном секторе публичных услуг: методика и российские результаты // В кн.: XIV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: в 4-х книгах. Книга 3 / Отв. ред.: Е. Г. Ясин. М. : Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014.
4. Ахременко А.С. Политический анализ и политическое прогнозирование. М.: ГАРДАРИКИ, 2006.
5. Багаряков А.В. внес законопроект, ужесточающий контроль над расходованием средств на строительство олимпийских объектов в Сочи // КПРФ.ру. – 17.05.2011.
6. Барабашев А.Г., Зайцева Т.В. и др. Реформа государственной службы Российской Федерации. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006.
7. Баранов Н.А. Политический режим современной России // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, 2007, № 3.
8. Барсенков А.В., Вдовин А.И. Русские интересы в межрегиональных отношениях // Этнополис, 1993, № 1. С. 108.
9. Беляев А.В., Цыганков Д.Б. Оценивая эффективность реформы: новые технологии оптимизации государственного управления // Вестник актуальных прогнозов, Москва, 2004 № 11.

10. Белянина И.В. Развитие государственного федерализма в России в 90-е годы XX века. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук, М., 2005.
11. Блинова Е.А. Оценивание программ: новые возможности для политического управления и публичной политики в Российской Федерации // Управление публичной политикой: коллективная монография / Под ред. Л.В. Сморгунова. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2015.
12. Буренко В.И. «Власть-Политика – Управление в системе отношений «Общество-государство» (URL: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/professor.ru/Burenko/>).
13. Бюджет Олимпиады в Сочи побил рекорд зимних Игр // BBC Russia. - 07.06.2010.
14. Вильсон В. Наука государственного управления // Шафритц Д., Хайд А. Классики теории государственного управления: американская школа. М., 2003.
15. Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный Вестник 2015, № 49.
16. Вебер М. Избранные произведения. М. 1990.
17. Гаталов Е.Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России / Власть № 3, 2009
18. Gladunov O. Уголовные рекорды Олимпиады-2014 // Свободная пресса. – 09.09.2012.
19. Горшков М., Петушков В. Перестройка глазами россиян: 20 лет спустя. <http://www.gorby.ru/userfiles/file/petuhov.pdf>
20. Гуманитарные технологии и политический процесс в России. Сборник статей. / Под редакцией Л.В. Сморгунова. СПб: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2001.
21. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. М.: КДУ, 2004.

22. Димитрова Ю.Б. Политическая эффективность функционирования региональной власти в современной России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. Москва, 2010.
23. Ежов Д.А. Политическое проектирование: концептуальный взгляд // Труд и социальные отношения. 2010 №4
24. Журавлева Н., Кобяков К. Третий пошел // Взгляд. – 31.01.2011. - <http://vz.ru/economy/2011/1/31/465074.html>
25. Заключение ревизионной комиссии по результатам проверки Отчета Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта за 2009 года // ГК «Олимпстрой». - 24.05.2009.
26. Зудин А. Год Президентства // Российская газета - Федеральный выпуск 28.02.203, № 6019 (43)
27. Информационно-аналитический обзор «Методы определения эффективности деятельности органов власти и органов местного самоуправления в области предоставления социальных услуг и принятия управленческих решений» - М., Московский Дом общественных организаций, 2012.
28. Исаев Б.А., Баранов Н.А. Политические отношения и политический процесс в современной России. СПб.: ПИТЕР, 2009.
29. Импичмент (репортаж из Государственной Думы) // Газета «ЗАВТРА» 18 мая 1999 № 20(285).
30. Исторические итоги правления Дмитрия Медведева // Деловые новости 18.10.2012 (URL: <http://delonovosti.ru/analitika/1076-istoricheskie-itogi-pravleniya-dmitriya-medvedeva.html>)
31. Козырин А.Н. Административные реформы и развитие министерского звена управления: зарубежный опыт для России // Реформы и право, 2013, № 1.
32. Кондратьев Н.Д. Проблемы экономической динамики. М. 1989.

33. Константин Косачев: Три причины деформации имиджа России на Западе // Совет по внешней и оборонной политике 10.06.2014
34. Кузьмин С.А. Социальные системы: опыт структурного анализа. М.: 1996.
35. Кузьминов Я., Радаев В., Яковлев А. Институты: от заимствований к выращиванию (опыт российских реформ и возможность культивирования институциональных изменений) // Вопросы экономики, 2005, №5.
36. Купряшин Л.Г. Модернизация государственного управления: институты и интересы. М.: Издательство Московского университета, 2011.
37. Курочкин А.В. Оценивание программ и политик в контексте административной реформы в РФ//Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС – СПб.: Санкт-Петербургский государственный университет т.7, №1, 2011.
38. Лобанов В.В. Основы государственной политики. М.: 2009
39. Макарова Т. Особенности оценки государственных и муниципальных программ// Оценка программ: методология и практика. / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Издательство «Престо-РК», 2009
40. Мау В. Конституционное регулирование социально-экономических отношений // Вопросы экономики.
41. Межгосударственный стандарт ГОСТ Р ИСО 9000-2008. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. М.: Стандартинформ, 2008.
42. Михайлова О.В. Политические сети в контексте понимания демократического правления. Политика. Государство. Управление: Сборник статей / Сост. А.И. Соловьев, Г.В. Пушкарева. - М.: ИД КДУ, 2014.

43. Михайлова О.В. Современная российская политика: тенденции и проблемы развития // Власть, № 4, 2014.
44. Михайлова О.В. Государство в поисках новой модели управления // Вестник Московского университета. Серия 21: Управление (государство и общество), № 1, 2013.
45. Мишелетти М. Государственное управление в демократическом обществе. СПб 1998. С. 5.
46. Москвин Л.Б. Власть и общество: проблема доверия // Власть, № 9, 2011.
47. Левяш Л.Я. Политическое прогнозирование и проектирование: смысл и соотношение понятий, российский контекст//Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы к X Международной научной конференции. Ч.1 - М.: ЛЕНАНД, 2013.
48. Мюнхен отказался от Олимпиады из-за негативного опыта Сочи <http://sport.rbc.ru/article/190933/>
49. На Олимпийских объектах в Сочи происходит чудовищный беспредел? // Коррупция.NET. - 21.11.2011.
50. Нефинансовый отчет об устойчивости развития и экологической ответственности за 2010 год // ГК «Олимпстрой».
51. Новый подход к оказанию социальной помощи: опыт применения обусловленных денежных трансфертов в Латинской Америке // Сборник материалов по вопросам социального обеспечения. Всемирный банк, № 15, 2006
52. Оболонский А.В., Барабашев А.Г. Государственная служба: комплексный подход. М.: Дело, 2009.
53. Обращение посла Российской Федерации П. В. Стегния к участникам черноморского форума по вопросам развития делового сотрудничества. Стамбул, 3 марта 2004 г. // Посольство Российской Федерации в Турции

54. Олимпиада в Сочи год спустя. На что потрачены 1,5 млн и почему они не вернулись? <http://kapital-rus.ru/articles/article/273496/>
55. Отчет Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта за 2010 год // ГК «Олимпстрой». - 26.05.2011
56. Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» (URL: <http://regulation.gov.ru/>)
57. Письмо Президента РФ от 30.03.2002 N Пр-576 "Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу"
58. Политическое проектирование: глобальное, национальное, региональное измерения / Под ред. М.Н. Грачева и Н.А.Борисова, М.: Мир философии, 2016.
59. Попов Ю.Н., Шевчук А.В. Современная экономика и социология труда. Москва, 2003.
60. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26.04.2007 «Послание Президента России Владимира Путина Федеральному Собранию РФ»
61. Попов А.Н., Хананашвили Н.Л. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности: Научно-практическое пособие. – М.: Общественный совет города Москвы, 2010.
62. Попова О.В. Политический анализ и прогнозирование. М.: Аспект Пресс, 2011.
63. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.11.2006 № 9-П по делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации // Российская Газета. 06.12.2006.

64. Постановление Правительства Российской Федерации от 8 апреля 2009 г. № 312 «Об оценке результативности деятельности научных организаций Российской Федерации»
65. Постановление Правительства Российской Федерации №588 от 02.08.2010 г. «Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»
66. Постановление Правительства РФ от 08.06.2006 №357 "О Федеральной целевой программе "Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006 - 2014 годы)"
67. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. N 991 "О Программе строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта"
68. Президент Путин: 15 лет у власти, наполовину пройден третий срок...
РИА Новости 07.05.2015 (URL: <https://ria.ru/politics/20150507/1063006321.html> дата обращения: 12.12.2016).
69. Приказ Государственного Комитета по Российской Федерации по охране окружающей среды от 16.05.2000 № 372
70. Приказ Министерства образования и науки России от 5.03.2015 № 161 «Об утверждении типовой методики оценки результативности деятельности научных организаций, выполняющих НИОКТР гражданского назначения»
71. Приказ Минэкономразвития России № 634 от 09.11.2011 г. «Об утверждении Порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности»
72. Приказ Министерства экономического развития №623 от 25.09.2012 «Об утверждении методических рекомендаций по

внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации».

73. Пушкарева Г.В. Пректный метод как инструмент формирования государственной политики: современные подходы и теоретические проблемы. // Политическое проектирование в пространстве социальных коммуникаций. Материалы к X Международной научной конференции. Ч.1 - М.: ЛЕНАНД, 2013.
74. Работа над оценками: РАН и Минобрнауки снова разошлись во взглядах // Поиск 26.08.2008 URL <http://www.fcntp.ru/page.aspx?page=240>
75. Радченко Т., Паршина Е. Оценка регулирующего воздействия в России: практика применения и выводы из теории // Экономическая политика. 2014. No 3.
76. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах»
77. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.01.2006 № 38-р ««Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)»
78. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г».
79. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.01.2015 № 58-р «О Концепции Федеральной целевой программы «Развитие г. Сочи как горноклиматического курорта (2006-2014 гг),
80. Ременников В.Б. Управленческие решения. М.: МИЭМП, 2010.
81. Римский В.Л. Особенности российской социальной политики. Материалы конференции «Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России», 2006.

82. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2015 года (URL: <https://programs.gov.ru/> дата обращения: 12.10.2016).
83. Симонов К.В. Политический анализ. М., 2002
84. Смолин О.Н. Политический процесс в современной России. М.: 2006.
85. Сморгунов Л.В. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006.
86. Сморгунов Л.В. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2000.
87. Соловьев А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации // Полис. Политические исследования. 2015. № 3. С. 127-146.
88. Соловьев А.И. Государство и управление // Государственная политика и управление / Под ред. Соловьева А.И., М.: Аспект Пресс, 2017.
89. Соловьев А.И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти // Полис, 2011, № 5-6.
90. Соловьев А.И. Многовекторный характер публичной политики: коллизия нормативности и повседневности // Управление публичной политикой / Под ред. Л.В. Сморгунова, М.: Аспект-Пресс, 2015.
91. Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений. М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2014.
92. Соловьев А.И. The State as Policy Maik // Social Sciences, № 47, 2016.
93. Сочи после Олимпиады: туристы – круглый год // РИА Новости 07.02.2015
94. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия: власть и правопорядок // Государство и право. 1994. № 1.
95. Трещанин Д. Олимпиада в Сочи подорожала до триллиона // Свободная пресса. – 07.06.2010.

96. Туронок С.Г. Оценка государственной политики и логика реформ: уроки зарубежного опыта / Политика. Государство. Управление. Сборник статей / Сост. А.И. Соловьев, Г.В. Пушкарева. ИД КДУ Москва, 2014.
97. Туронок С.Г. Политический анализ и прогнозирование. М.: Юрайт, 2016.
98. Туронок С.Г. Экспертное сопровождение государственной политики // Государственная политика и управление / под ред. А.И. Соловьева, М.: Аспект Пресс, 2017.
99. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Российская газета 09.05.2012 № 5775.
100. Указ Президента Российской Федерации от 8.02.2012 «О создании рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации «Открытого правительства».
101. Урнов М.Ю., Касамара В.П. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. М.: Экспертиза Фонд аналитических программ, 2005.
102. Усманов Р.Х. Региональный партогенез в политическом пространстве современной России. М., 2002.
103. Федеральный закон от 27.03.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Российская газета, Федеральный выпуск №3217 от 30.05.2003.
104. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации".
105. Федеральный закон от 30.10.2007 № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».
106. Франчук В.И. Социальное управление: самоуправление, менеджмент, политическое руководство. М.: Компания «Спутник+», 2007.

107. Цыганков Д. Б. Интеграция оценки в государственное управление Российской Федерации // Оценка программ: методология и практика / под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. - М., 2009
108. Цыганков Д.Б. Необходимо создать механизм предварительной общественной оценки реформ // Кремль. Орг (URL: <http://kreml.org/opinions/77250505>)
109. Цыганков Д.Б. Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ, М.: ЦЭМИ РАН, 2006.
110. Шабров О.Ф. Политическое управление. М., 1997.
111. Шахбанов А.М. Особенности государственной социальной политики в 90-е гг. XX в. // Теория и практика общественного развития, № 11, 2012.
112. Юкаева В.С. Управленческие решения: Учебное пособие. - М.: Издательский дом “Дашков и К”, 1999.
113. Adolino J., Blake C. Comparing Public Policies: Issues and Choices in Six Industrialized Countries. Washington, DC: CQ Press , 2011.
114. Akdeniz Y. Internet Child Pornography and the Law - National and International Responses. Aldershot: Ashgate, 2008.
115. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 2010
116. Behn R. D. Measure Outputs // Public Management Report, No. 10 (1), 2004.
117. Birkland T.A. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy. Armonke, New York: M.E. Sharpe. 2010.
118. Borzel T.A., Risse T. Governance without a State: Can It Work? // Regulation and Governance, №4 (2), 2010.
119. Burnham P., Lutz K.G., Grant W., Layton-Henry Z. Research Methods in Politics. Basingstone: Palgrave Macmillian, 2008.

120. Cohen S., Brand R. Total Quality Management in. Government: A Practical Guide for the Real World // Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, 1994, No. 4(1).
121. Cook T., Campbell D. Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings. Boston: Houghton Mifflin, 1979.
122. Cox R.H. The Path Dependence of an Idea: Why Scandinavian Welfare States Remain Distinct // Social Policy and Administration, №38 (2), 2004.
123. Donaldson S.I., Lipsey M.W. Roles of theory in contemporary evaluation practice: Developing practical knowledge. in the Handbook of Evaluation: Policies, Programs, and Practices. London: Sage, 2006.
124. Dooren W. van, Bouckaert G., Halligan J. Performance Measurement in the Public Sector London: Routledge, 2010
125. Eichbaum C., Shaw R. Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: the Case of New Zealand // Public Administration, 2007, No. 85(3).
126. Eliadis P., Hill M., Howlett M. Designing Government: From Instruments to Governance. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005.
127. Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press, 1990.
128. Evaluation in public-sector reform / ed. by Hellmut Wollmann, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2003.
129. Fischer F. Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices. Oxford: Oxford University Press, 2003.
130. Franzen C., Bjornstig U., Brulin C., Lindholm L. A Cost-Utility Analysis of Nursing Intervention via Telephone Follow-Up for Injured Road Users // BMC Health Service Research, 9(1), 2009.
131. Golden M., Picci L. Pork Barrel Politics in Postwar Italy, 1953-94 // American Journal of Political Science, 52 (2), 2008.
132. Gilardi F. Who Learns from What in Policy Diffusion Process? // American Journal of Political Science, 54 (3), 2010.

133. Hall P.A., Taylor R.C.R. Political Science and the Three New Institutionalisms // *Political Studies*, 1996, 44 (5)
134. Hammond T.H. Agenda Control, Organizational Structure and Bureaucratic Politics // *American Journal of Political Science*, 1986, No. 30 (2).
135. Holzinger K., Knill C., Schafer A. Rhetoric or Reality? New Governance in EU Environmental Policy // *European Law*, 12 (3), 2006.
136. Hood C. *The Tools of Government*. Chatham: Chatham House, 1986.
137. Howlett M., Ramesh M., Perl A. *Studing Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
138. Kaufmann F.-X. *The Relationship between Guidance, Control and Evaluation // The Publi Sector - Challenge for Coordination and Learning / Ed. by Kaufman F.-X. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1991.*
139. Kettl D. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington, 2000.
140. Kitschelt H., Wilkinson S.I. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press. 2007.
141. Knill C., Lenschow A. Seek and Ye Shall Find! Linking Different Perspectives on Institutional Change // *Comparative Political Studies*. 34 (2), 2000
142. Knill C., Tosun J. *Public policy. A new introduction*. London, 2012.
143. Knopfel P., Larrue C., Varone F., Hill M. *Public Policy Analysis*. Bristol: The Polity Press, 2007.
144. Immergut E.M. *Institutional Constraints in Policy in Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
145. Laffont J.J., Tirole J. The Politics of Government Decision Making: a Theory of Regulatory Capture // *Quaterly Journal of Economics*, 106 (4), 1991.
146. Lindblom C.E. *The Science of Muddling Through // Public Administration Review*. №19 (2), 1959,

147. Lipset S.M., Rokkan S. Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: an Introduction. New York: Free Press, 1967.
148. Lowi T. Four Systems of Policy, Politics and Choice. Public Administration Review, Vol. 32, No. 4. Jul. - Aug., 1972
149. Lunn J., Wildawsky A. Public Administration: The Stare of Discipline. Chatham, New York, 1990. P. 4.
150. Laswell H.D. The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis. College Park: University of Maryland Press. 1956.
151. Martland C. Public VS Private Projects (URL: https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/75001/1-011-spring-2005/contents/lecture-notes/p_eval4_111_pub.pdf Дата обращения: 12.10.2016)
152. Mayntz R. Governing Failures and the Problems of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. in J. Kooiman Modern Governance: New Society Government Interactions. Londone: Sage, 1993.
153. McCool D. Public Policy Theories, Models and Concepts: an Anthology/ Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.
154. McDavid J.C., Hathorn L.R.L. Program Evaluation & Performance Measurement: An Introduction to Practice. Thousand Oaks: Sage, 2006.
155. Mooney C.Z. The Public Clash of Private Values: The Politics of Morality Policy: Symposium Editor's Introduction. // The Journal of Politics, №27 (4), 1999.
156. Muller W.C. Governments and Bureaucracies in D. Caramani Comparative Politics. Oxford: Oxford University Press, 2011.
157. Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Transaction Publishers, 1971.
158. Noll H.-H. Social Indicators and Indicator Systems: Tools for Social Monitoring and Reporting // OECD World Forum «Statistics, Knowledge and Policy», 2004.

159. Oliver T.R. The Politics of Public Health Policy // Annual Review of Public Health №27, 2006,
160. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. New York, 1992. P. 247.
161. Public management and Administration. An introduction, / Ed. by Owen E. Hughes, 2003.
162. Pollitt C. Performance Management in Practice: a Comparative Study of Executive Agencies // Journal of Public Administration Research and Theory 16 (1), 2006.
163. Peters B.G., van Nispen F.K.M. The Study of Policy Instruments. Cheltenham: Edwar Elgar, 1998.
164. Radaelli C.M. The Diffusion of Regulatory Impact Assessment: Best Practice or Lesson-Drawing? // European Journal of Political Research, 43 (5), 2004.
165. Radnor Z., McGuir M. Performance Management in the Public Sector: Fact or Fiction? // International Journal of Productivity and Performance Management, 2004, 53(3)
166. Regulatory Impact Analysis // OECD — Organisation for Economic Co-operation and Development [Official Site].
167. Rubin A., Babbie E.R. Essential Research Methods for Social Work. Pacific Grove: Brooks/Cole, 2009.
168. Sager F., Rissi C. The Limited Scope of Policy Appraisal in the Context of Referendum Democracy : the Case of Regulatory Impact Assessment in Switzerland // Evaluation, 17 (2), 2011
169. Sayre W. Premises of Public Administration: Past and Emerging // Classics of Public Administration / Ed. by J. Shafritz, A. Hyde. Oak Park, 1978.
170. Scharpf F.W. Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research. Boulder: Westview Press, 1997
171. Schmidt M.G. Policy-Analyse // Grundzuge der Politikwissenschaftr. Munchen: Oldenbourg, 1995.

172. Scriven, M. The methodology of evaluation. In R. W. Tyler, R. M. Gagne, & M. Scriven (Eds.), *Perspectives of curriculum evaluation*, 39-83. Chicago, IL: Rand McNally, 1967.
173. Streek W., Schmitter P.C. *Private Interest Government: Beyond Market and State*. Londone: Sage, 1985.
174. Schnapp K.-U. *Ministerial Bureacracies as Stand-In Agenda Setters? A Comparative Description // WZD Discussion Paper*, 2000
175. Tang S.-Y., Tang C.-P. *Democratization and the Environment: Entrepreneural Politics and Interest Representation in Taiwan // China Quaterly*, 158, 1999.
176. Turnpenny J., Nilsson M., Russel D., Jordan A., Hertin J., Nykvist B. *Why is Intergating Policy Assesment so Hard? A Comparative Analysis of the Institutional Capacities and Constraints // Journal of European Public Policy*, 16(4), 640-53, 2008.
177. Volmann H. *Policy-knowledge and contractual research. International Encyclopedia of Social and Behavioural Studies*, vol.5, 2003.
178. Wilson J.Q. *Political Organizations*. Princeton: Princeton University Press